

MARA DE OLIVEIRA

**REFORMAS ESTRUTURAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO E  
CÚPULA DAS AMÉRICAS: A MUDANÇA DE  
ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DOMINAÇÃO ECONÔMICA  
NA AMÉRICA LATINA**

Tese de Doutorado

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre  
Dezembro/2005

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

MARA DE OLIVEIRA

**REFORMAS ESTRUTURAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO E  
CÚPULA DAS AMÉRICAS: A MUDANÇA DE  
ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DOMINAÇÃO ECONÔMICA  
NA AMÉRICA LATINA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Faculdade de Serviço Social, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, para obtenção do grau de Doutora em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis

Porto Alegre  
Dezembro/2005

Porto Alegre, 09 de dezembro de 2005.

MARA DE OLIVEIRA

**REFORMAS ESTRUTURAIS DE SEGUNDA GERAÇÃO E  
CÚPULA DAS AMÉRICAS: A MUDANÇA DE  
ESTRATÉGIA POLÍTICA DE DOMINAÇÃO ECONÔMICA  
NA AMÉRICA LATINA**

**Esta tese foi submetida ao processo de avaliação pela Banca Examinadora para a obtenção do Título de:**

**DOUTORA EM SERVIÇO SOCIAL**

**E aprovada na sua versão final em .....,  
atendendo às normas da legislação vigente da Pontifícia Universidade  
Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço  
Social.**

.....  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Berenice Rojas Couto**  
**Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**

Banca Examinadora:

.....  
**Prof. Dr. Carlos Nelson dos Reis**

.....  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Clitia Helena Backx Martins**

.....  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Jane Cruz Prates**

.....  
**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera M<sup>a</sup> Ribeiro Nogueira**

.....  
**Prof. Dr. Ramone Mincato**

## **DEDICATÓRIA**

Este estudo é dedicado

À minha mãe Olívia e ao meu pai Antônio (in memorium), que me deixaram de herança a fé na vida e nas possibilidades, que, mesmo discordando de minhas opções políticas, de meus sonhos e utopias vinculados à emancipação humana, me incentivaram a ir em busca deles, porque acreditavam que é na luta que se pode realizá-los. Ficariam felizes e orgulhosos de eu continuar acreditando “que outro mundo é possível”.

Ao Fernando, por, nesses 26 anos de convivência, repartir e construir sonhos, projetos e militância, aumentando, com isso, minha “fé” na vida e na esperança de um tempo luminoso para todos.

Às minhas filhas Maria Rita e Ana, que, espero, caminhem em busca de sonhos, acreditem em possibilidades, tenham esperança, resistam, mobilizem-se, expressem a rebeldia contra as relações de classe e de poder. A herança que quero deixar a elas é essa.

## **AGRADECIMENTOS**

À Universidade de Caxias do Sul, no seu Departamento de Sociologia e no seu Curso de Serviço Social, que, sendo o locus principal do exercício de meu trabalho profissional nestes últimos 24 anos, oportunizaram o debate acadêmico e o intercâmbio de idéias e de ideais.

A Carlos Nelson dos Reis pela orientação imprescindível, pela confiança e pelo respeito intelectual e político, o qual acreditou neste estudo e me estimulou decisivamente para a conclusão desta tese.

Aos colegas do Núcleo de Estudos em Política e Economia Social (NEPES) pelo apoio solidário, pelas críticas e pelas sugestões na construção deste trabalho.

A Leonardo Roth pela “assessoria” em todos os assuntos, inclusive os aleatórios, que, em sua incansável disponibilidade técnica e afetiva, solidariamente me dedicou horas, muitas vezes impróprias a ele, dando-me a segurança de que eu não perderia tudo o que tinha cadastrado no computador, de que aquelas informações poderiam ser coletadas, de que não era tão difícil quanto eu estava imaginando, de que os dados que eu precisava estavam em algum lugar, achando-os de imediato para mim.

Às assistentes sociais Larissa Beatriz Scholtz e Rosimeri Barreto Argenta, que dispuseram parte de seu tempo na ajuda inestimável da construção de quadros e tabelas no processo de pesquisa.

Meu reconhecimento aos alunos do Curso de Serviço Social de Caxias do Sul, em sua grande maioria “Marias”, os quais, com seus questionamentos, com suas críticas e com suas dúvidas, me incentivam e desafiam a continuar estudando e têm compartilhado comigo a busca conjunta por “alternativas”.

Minha gratidão e reverência ao Flávio e à Iara, sem os quais eu não teria realizado o doutorado. Eles me incentivaram, me acolheram, me apoiaram, me deram “colo” e cuidaram de minha mãe – por eles e por mim –, fazendo, inclusive, “a minha parte”.

**Não existem rotas conciliatórias de fuga.** Ainda assim, nem mesmo o fato de se poder afirmar com certeza que a fase histórica do imperialismo hegemônico global haverá também de fracassar em razão de sua incapacidade de dar soluções para as contradições explosivas do sistema, ou mesmo de adiá-las indefinidamente, é promessa de solução para o futuro. Muitos dos problemas que teremos que enfrentar – desde o desemprego estrutural crônico até os graves conflitos econômicos, políticos e militares internacionais [...], e até a destruição ecológica generalizada observada por toda a parte – exigem ação combinada em futuro muito próximo. A escala temporal dessa ação talvez possa ser medida em algumas décadas, mas não certamente em séculos. **O tempo está se esgotando.** Assim, **somente uma alternativa radical ao modo estabelecido de controle da reprodução do metabolismo social pode oferecer uma saída da crise estrutural do capital** (MÉSZÁROS, 2003, p. 107, grifo nosso).

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>10</b>
<b>LISTA DE GRÁFICOS .....</b>	<b>11</b>
<b>LISTA DE QUADROS.....</b>	<b>12</b>
<b>LISTA DE TABELAS.....</b>	<b>13</b>
<b>LISTA DE SIGLAS.....</b>	<b>14</b>
<b>RESUMO.....</b>	<b>16</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>17</b>
<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>18</b>
<b>1 AS REFORMAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DA DÉCADA DE 90.....</b>	<b>32</b>
<i>1.1 A GLOBALIZAÇÃO DO CAPITAL INTERNACIONAL E AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DO REGIME DE ACUMULAÇÃO</i> 34	
<b>1.1.1 O contexto internacional e as grandes transformações políticas e econômicas.....</b>	<b>43</b>
<b>1.1.2 A realidade da América Latina no contexto das transformações .....</b>	<b>68</b>
<i>1.2 O AJUSTE ESTRUTURAL PARA A AMÉRICA LATINA: O CONJUNTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS ORIENTADAS PELO CONSENSO DE WASHINGTON</i> 87	
<b>1.2.1 Resultados da implementação das reformas estruturais: a interpretação de apoiadores .....</b>	<b>97</b>
<b>1.2.2 Propostas de “correção” ao consenso original: novas agendas.....</b>	<b>114</b>
<b>2 ESPECIFICIDADES DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA.....</b>	<b>140</b>
<b>2.1 LIÇÕES PRELIMINARES .....</b>	<b>141</b>
<b>2.1.1 Representação social da pobreza .....</b>	<b>150</b>
<b>2.2 SOBRE AS ORIGENS DA POBREZA.....</b>	<b>159</b>
<b>2.3 NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS: CATEGORIAS PARA INTERPRETAR A POBREZA .....</b>	<b>166</b>
<b>2.4 A POBREZA NA LÓGICA DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL.....</b>	<b>171</b>
<b>2.4.1 Recortes metodológicos de mensuração da pobreza .....</b>	<b>173</b>
<b>2.4.2 Alguns conceitos e premissas.....</b>	<b>185</b>
<b>2.5 DIMENSÕES DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA PÓS-REFORMAS ESTRUTURAIS.....</b>	<b>208</b>

2.6 GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS REFERENTES ÀS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NOS ANOS 1990.....	242
<b>2.6.1 Política social, gasto social público e reformas estruturais.....</b>	<b>249</b>
<b>3 AS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: ADESÃO AO AJUSTE ESTRUTURAL.....</b>	<b>272</b>
3.1 CÚPULA DAS AMÉRICAS – CARACTERIZAÇÃO GERAL.....	277
3.2 DEFINIÇÕES DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS .....	289
<b>3.2.1 A adesão dos governantes ao ajuste estrutural.....</b>	<b>290</b>
<b>3.2.2 Promoção, proteção e não-discriminação das minorias.....</b>	<b>300</b>
<b>3.2.3 Revigoreamento da sociedade civil através da participação comunitária .....</b>	<b>308</b>
<b>3.2.4 Avaliações e compromissos assumidos com o livre-comércio e a integração econômica.....</b>	<b>324</b>
<b>3.2.5 Erradicação da pobreza .....</b>	<b>337</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>353</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>364</b>

#### **APÊNDICES**

- APÊNDICE 1 – Primeira Reunião de Cúpula das Américas (Miami, EUA, de 09 a 11 de dezembro de 1994).
- APÊNDICE 2 – Segunda Reunião de Cúpula das Américas (Santiago, Chile, de 18 a 19 de abril de 1998).
- APÊNDICE 3 – Terceira Reunião de Cúpula das Américas (Quebec, Canadá, de 20 a 22 de abril de 2001).
- APÊNDICE 4 – Reunião Extraordinária de Cúpula das Américas (Monterrey, México, em 13 de janeiro de 2004).

## **LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1	Diagrama do prosseguimento do processo de Cúpulas .....	288
----------	---	-----

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Evolução da indigência nas áreas urbanas e rurais na América Latina – 1990-04.....	211
GRÁFICO 2	Evolução do gasto social por setores como fração do PIB, na América Latina.....	269

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Síntese sobre os limitantes e as inconsistências das reformas apresentadas por apoiadores das mesmas .....	113
QUADRO 2	Comparativo entre as reformas de primeira e segunda geração a partir de Moisés Naím – 1994 .....	131
QUADRO 3	Aporte metodológico do Banco Mundial para mensuração da pobreza – níveis de agregação e fontes dos dados .....	176
QUADRO 4	Objetivos de desenvolvimento do milênio .....	200
QUADRO 5	Objetivos e premissas vinculados à democratização que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas .....	298
QUADRO 6	Objetivos e premissas vinculados à integração econômica, ao investimento, ao livre mercado e à infra-estrutura que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas.....	330
QUADRO 7	Objetivos e premissas vinculados à erradicação da pobreza que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas.....	340

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1	Pobreza humana em 2000.....	194
TABELA 2	Incidência da pobreza e da indigência na América Latina – 1980-04.....	209
TABELA 3	Evolução da pobreza e da indigência nas áreas urbana e rural da América Latina – 1990-03.....	213
TABELA 4	Característica do trabalho em lares pobres e não-pobres da América Latina – 1999-03.....	217
TABELA 5	Assistência escolar em áreas urbanas, para ambos os sexos, segundo os quartis de renda per capita, local de residência e grupo de idade, na América Latina – 1989-02.....	221
TABELA 6	Participação dos estratos sociais na distribuição de renda total na América Latina – 1990-03.....	226
TABELA 7	Nível de desigualdade, segundo o Coeficiente de Gini de distribuição de renda, na América Latina – 1990-02.....	229
TABELA 8	Taxas média anuais de crescimento do Produto Interno Bruto a preços do mercado na América Latina – 1990-2003.....	236
TABELA 9	Evolução de alguns indicadores econômicos na América Latina – 1990-03.....	237
TABELA 10	Síntese da classificação das economias mundiais, de acordo com seus PIBs – 2004.....	238
TABELA 11	Indicadores do gasto público social na América Latina, em períodos selecionados.....	257
TABELA 12	Evolução do gasto social na América Latina em períodos selecionados.....	261
TABELA 13	Indicadores do gasto público social em educação e saúde na América Latina em períodos selecionados.....	263
TABELA 14	Nível e variações do gasto público social per capita em seguridade social e como percentual do PIB na América Latina, em períodos selecionados.....	267
TABELA 15	Evolução do gasto social sem seguridade social na América Latina, nos anos noventa.....	268
TABELA 16	Indicadores de gastos sociais de alguns países desenvolvidos – 1980-2001.....	270

## LISTA DE SIGLAS

AICD	Agência Interamericana de Cooperação e Desenvolvimento
AID	Associação Internacional para o Desenvolvimento
AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
AMGI	Agência Multilateral de Garantia de Investimentos
BCD	Banco Caribenho de Desenvolvimento
BCIE	Banco Centroamericano para Integração Econômica
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BIRF	Banco Internacional de Reconstrução e Fomento
CAF	Corporação Andina de Fomento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEGCI	Comissão Especial de Gestão de Cúpulas Americanas
CEI	Comunidade dos Estados Independentes
CEPAL	Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e Caribe
CIAD	Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
CICAD	Comissão Interamericana para Controle do Abuso de Drogas
CICTE	Comitê Interamericano Contra o Terrorismo
CIDH	Comissão Interamericana para os Direitos Humanos
CIDI	Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral
CIM	Comissão Interamericana da Mulher
CISC	Comissão de Gestão de Cúpulas Interamericano e Participação da Sociedade Civil
CITEL	Comissão Interamericana de Telecomunicações
ETNs	Empresas Transnacionais
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve, Banco Central dos EUA
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas Alfandegárias e Comércio
GIS	Sistema de Informações Geográficas
GP	Gasto Público
GRIC	Grupo de Revisão da Implementação das Cúpulas
GS	Gastos Sociais
GSC	Gasto Social Central
GSP	Gasto Social Público

IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IED	Investimento Estrangeiro Direto
IFC	Corporação Financeira Internacional, instituição-membro do Grupo Banco Mundial
IIC	Instituto Interamericano da Criança
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
IMO	Organização Marítima Internacional
IP	Protocolo de Internet
IPEA	Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada
IPH	Índice de Pobreza Humana
ITHO	Iniciativa de Transportes do Hemisfério Ocidental
ITU	União Internacional de Telecomunicações
NAFTA	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NHB	Necessidades Humanas Básicas
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
OCDE	Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIM	Organização Internacional de Migração
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONGs	Organizações Não-Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OPAS	Organização Pan-Americana de Saúde
OPEP	Organização dos Países Exportadores de Petróleo
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Paridade do Poder Aquisitivo
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## RESUMO

O resultado da pesquisa, ora apresentada, estruturou-se a partir de um objeto de estudo, as propostas de enfrentamento a pobreza suas premissas conceituais e sua lógica de ação, bem como a adesão e concordância dos governos da América Latina a essas premissas e propostas. Através da análise de documentos provenientes das reuniões de Cúpula das Américas foi possível verificar o aceite, a concordância e o empenho dos países com as reformas estruturais, incorporando essas na agenda governamental regional. O estudo foi delimitado a um determinado espaço geográfico, América Latina e a um intervalo de tempo, década de 1990, adentrado os primeiros anos do Século XXI. O tempo referido aos anos 90, justifica-se por ser o período de implementação da maior parte das reformas estruturais na região. A presente sistematização tem por finalidade contribuir com aqueles determinantes vinculados à resistência e contraposição ao modelo econômico hegemônico, em uma luta contra a corrente. Acredita-se que uma das formas, posta por diferentes técnicos, entre eles o assistente social, são os estudos acerca dos processos sociais. Parte-se do pressuposto de que pesquisas científicas, ao coletarem dados postos na realidade, desvendá-los, refletindo e problematizando acerca dos mesmos; ao revisarem conceitos e construam análises, permitem retomar idéias e ideais, permitem a percepção da possibilidade de conjugação de esforços, permitem à visualização de perspectivas e construção de alternativas possíveis de contraposição às relações sociais hegemônicas, postas no cotidiano de nossa sociedade.

Palavras-chave: Reformas Estruturais; Pobreza; Enfrentamento à Pobreza; Cúpula das Américas.

## **ABSTRACT**

This study focused on the proposals to face poverty, their underlying concepts and logics of action, as well as how Latin American governments adhere and agree to these assumptions and proposals. As the documents of the Summit of the Americas are analyzed, it is possible to observe the consent, the agreement, and the effort of Latin American countries in carrying out structural reforms through their inclusion in the governmental agenda of this region. This study is limited to a determined geography – Latin America, and to a determined period of time – from the 1990s until the first years to the 21st century. The 1990s were the period when most structural reforms were implemented in this region. The systematization proposed in this study aims at determining forms, which are linked to the resistance and opposition to the hegemonic economical model. One of the forms that can be used by the social worker is the study of the social processes. It is assumed that scientific research, as it collects data, unveils them, think about them, as it reviews concepts and builds new analysis, it allows the social worker to review ideas and ideals, to perceive the possibility of joining efforts, to visualize new perspectives, and to build possible alternatives to oppose the hegemonic social relationships imposed to our society.

Keywords: Structural Reforms; Poverty; Summit of The Americas.

## INTRODUÇÃO

Comparamos várias vezes o cientista social ao pintor de uma paisagem. Ora, esta pintura depende, em primeiro lugar, do que o artista pode ver, isto é, do observatório de onde ele se acha situado. [...]. Mais um ‘mirante’, um ‘observatório’ (isto é um ponto de vista de classe) é elevado, mais ele permite ampliar o horizonte e perceber a paisagem em toda a extensão; as cadeias de montanhas, os vales, os rios não conhecidos dos observatórios inferiores não se tornam visíveis senão do cume. Evidentemente, nos limites determinados por seu horizonte de visibilidade, os mirantes mais baixos permitem também ver uma parte da paisagem (LÖWY, 1987, p. 203).

No exercício da função de assistente social, tendo em vista o agravamento das várias expressões da questão social – objeto de trabalho desse profissional –, dois grandes desafios se lhe colocam na contemporaneidade: continuar defendendo seu projeto ético-político, pela opção por um “[...] processo de construção de uma nova ordem social sem dominação – exploração de classe, etnia e gênero” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS, 1993), e, tendo como enunciado o primeiro, colocar em ação as atribuições e as prerrogativas estabelecidas na Lei de Regulamentação da Profissão e dos demais princípios firmados no *Código de Ética*. Ou seja, exercitar as competências a ele colocadas, tendo como eixo sustentador das mesmas os princípios fundamentais instituídos.

A argumentação em prol do projeto ético-político profissional do assistente social em vigor torna-se um desafio, uma vez que congrega um “remar contra a corrente” (COUTINHO, 2000). Isso significa que a defesa intransigente dos direitos humanos, que somente podem ser

consolidados com a garantia dos direitos civis, sociais e políticos das classes subalternas e com o aprofundamento da democracia enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida, elemento nucleador da esfera pública, da equidade e da liberdade, alguns dos princípios fundamentais expostos no *Código de Ética Profissional*, define um projeto político contrário ao em vigor na sociedade contemporânea.

Nesse sentido, porque a realidade é dinâmica, mesmo com as grandes contribuições acumuladas, inclusive pelos assistentes sociais, acerca da realidade social contemporânea, suas tendências e condições emergentes no processo social, há a necessidade permanente de desvendar o real, a partir da análise da totalidade concreta<sup>1</sup>, tendo sempre presente a formação social e econômica da realidade investigada, *locus* onde os atores produzem os fatos, e estes são produzidos e reproduzidos nos atores (BAPTISTA, 2002).

Portanto, para que seja possível a assunção, no exercício cotidiano do trabalho profissional, do “[...] compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS, 1993), é preciso, permanentemente, atualizar e adequar as interpretações e as explicações acerca da realidade social, o que possibilita continuar defendendo os compromissos assumidos por essa profissão.

---

<sup>1</sup> Considera-se, a partir da apreensão do método dialético proposto por Karl Marx, que nenhum fenômeno pode ser compreendido, quando observado isoladamente, fora dos fenômenos que o circundam, “[...] qualquer fenômeno, não importa em que domínio da natureza, pode ser convertido num contra-senso quando considerado fora das condições que o cercam, quando destacado destas condições; ao contrário, qualquer fenômeno pode ser compreendido e explicado, quando considerado do ponto de vista de sua ligação indissolúvel com fenômenos que o rodeiam, quando considerado tal como ele é, condicionado pelos fenômenos que o circundam” (POLITZER, s.d., p. 37).

Isso é necessário, porque, parafraseando Iamamoto (1998), a construção de propostas criativas e capazes de preservar e efetivar direitos somente são possíveis se o assistente social decifrar a realidade a partir das demandas emergentes, uma vez que as possibilidades estão colocadas na realidade, mas não se fazem conhecer autonomamente, nem se transformam em propostas interventivas.

É preciso um sujeito, no caso o assistente social, que apreenda elementos dessa realidade, buscando significados, tendências, limites e possibilidades no contexto das relações sociais estabelecidas (de ordem conjuntural e estrutural), construindo um quadro de referência baseado em conhecimentos teóricos e práticos. Todavia, para ir além da apreensão imediata dos fatos e dos fenômenos, desvendando a estrutura imanente do objeto em estudo, é preciso compreender que o conhecimento das estruturas, seus significados e tendências não são colocados “[...] imediatamente à consciência: sua apreensão é resultado de uma reflexão crítica obstinada sobre as relações que constituem o objeto e as suas circunstâncias” (BAPTISTA, 2002, p. 69).

Em vista disso, a sistematização exposta nesta tese tem por finalidade contribuir com aqueles determinantes vinculados à resistência e à contraposição ao modelo econômico hegemônico, em uma “luta contra a corrente”. Acredita-se que uma das formas postas a diferentes técnicos, dentre eles o assistente social, são os estudos acerca dos processos sociais. Parte-se do pressuposto de que pesquisas científicas, ao coletarem dados na realidade, ao desvendá-los, refletindo e problematizando acerca dos mesmos, e ao revisarem conceitos e construir análises, permitem retomar idéias e ideais, permitem a percepção da possibilidade de conjugação de esforços, permitem a visualização de perspectivas e de construção de

alternativas possíveis de contraposição às relações sociais hegemônicas postas no cotidiano de nossa sociedade.

Então, a partir de uma abordagem fundamentada no método dialético com incursões na tradição marxista, em uma perspectiva analítica que considera o desenvolvimento político, econômico e social um processo que se desenvolve através de contradições e rupturas, configurou-se uma pesquisa cujos resultados se apresenta formalmente nesta produção.

O presente trabalho estabelece como objeto de estudo as reformas estruturais, no entendimento de que são elas que dão a orientação e definem as diretrizes gerais das diferentes políticas sociais públicas no contexto latino-americano. O estudo foi delimitado a um determinado espaço geográfico – a América Latina – e a um intervalo de tempo – década de 90 do século XX, adentrado os primeiros anos do século XXI. O tempo referido aos anos 90 justifica-se por ser o período de implementação da maior parte das reformas estruturais na região, as quais estão contidas nos planos de ajuste estrutural que marcaram a proposta de implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina.

O objetivo geral desta pesquisa é demonstrar, por meio de análise de conteúdo dos documentos das reuniões de Cúpula das Américas, a mudança de estratégia política dos “patrocinadores da globalização” na construção e efetivação da agenda de reformas de segunda geração para a América Latina.

Defende-se a tese de que a nova agenda de reformas estruturais vem sendo implementada com o apoio, cumplicidade, respaldo e conivência dos governos latino-

americanos, portanto, com a “participação democrática” destes, assegurando letigimidade política para dominação econômica do capital globalizado.

Parte-se do pressuposto de que os fenômenos que compõem e determinam um contexto, as condições, a constituição política, social e econômica e as características de uma determinada realidade precisam ser interpretados à luz de suas particularidades – no caso dos resultados da pesquisa aqui explicitada, em sua questão regional de América Latina (não deixando de considerar algumas das singularidades de cada país aqui analisado) –, veiculados em um determinado tempo, em uma determinada história e forma de vida e através de uma temática de estudo. No entanto, isso não pode ser feito analisando-se essas particularidades a partir delas mesmas. É preciso que a interpretação realizada vincule o objeto de estudo particularizado, à sua relação com a totalidade<sup>2</sup> concreta, articulada ao conjunto de mediações e determinações econômicas, políticas e sociais internacionais, que explicam e justificam, por exemplo, o ajuste estrutural enquanto movimento de rearticulação do capital, da lógica do capitalismo e de sua relação de exploração e desigualdade, configurada, dentre outros fatores, na “necessária” subordinação dos países periféricos ao capital internacional.

Em vista disso, pesquisou-se acerca das **Reformas Estruturais na América Latina a partir da década de 90**, o que compõe o Capítulo 1. Explicitam-se, neste, a orientação político-econômica do ajuste estrutural e as propostas contidas na agenda de reformas a serem implantadas, denominadas **reformas de primeira geração**, apresentadas de maneira concisa no documento intitulado Consenso de Washington. Demonstra-se, também, o vínculo orgânico dessas reformas enquanto resposta dada pelo capital internacional como estratégia ao

---

<sup>2</sup> O que significa articulação entre historicidade e contradição: o todo e as partes – o singular, o particular –, o particular e o universal – a teoria e a prática –, o cotidiano e a história (GOLDMANN, 1979).

seu processo de reestruturação econômica e política via processo de globalização, “carro chefe do pensamento e das políticas neoliberais” (FIORI, 2002).

Ainda no Capítulo 1, como forma de demonstrar que o ajuste estrutural via reformas recebeu inúmeras críticas e questionamentos, principalmente diante de seus “resultados desalentadores”, elencam-se duas grandes tendências das contestações realizadas: uma questionadora dos próprios princípios e referência teórica e política, a qual serve como direção e posição teórica adotada nesta produção; e a outra abrangendo diferentes autores e organismos internacionais, apoiadores e defensores das reformas. Esta segunda está pautada na justificativa positiva da agenda de reformas. As críticas e as apreciações são feitas no sentido de “melhorar” as reformas, de “complementá-las” e “adequá-las”, “corrigindo distorções”. São críticas e questionamentos alinhados às propostas de ajuste, uma vez que os autores e os organismos citados são os orientadores das propostas de reformas postas em ação no início da década de 90, na América Latina.

Diagnosticadas as “inadequações” e as “distorções” e mantido o “núcleo de sabedoria econômica” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001) do Consenso original (disciplina fiscal, abertura comercial, liberação financeira, abolição de regulamentações “impeditivas” da competição capitalista e privatizações de instituições estatais), os apoiadores das reformas apresentam “novas agendas” de políticas econômicas, cujo eixo básico se estrutura sobre o objetivo de **reformular as reformas**, recebendo algumas denominações: pós-Consenso, Consenso de Washington ampliado, reformas de segunda geração.

Essas “novas agendas” não são uma “[...] refutação ao Consenso de Washington. Caso se prefira, é possível considerá-las completadoras, complementadoras e, onde necessário,

corretoras do programa político [...]” (WILLIAMSON In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 291). As “novas agendas” são apresentadas como “corretivo” às reformas de primeira geração – uma vez que, conforme seus mentores, não contêm medidas novas –, como um empreendimento onde há uma “maior ofensiva” na área social (criação de empregos e gasto social maior e mais eficiente).

De forma geral, a partir do apresentado por Williamson e Kuczynski (2004), que, de alguma maneira, revela as propostas dos outros autores, as “novas agendas” são compostas por quatro grandes diretrizes: (a) reformas à prova de crises, reduzindo a vulnerabilidade dos países a elas; (b) completar as reformas de primeira geração através da flexibilização do mercado de trabalho, de uma política comercial operacionalizada pela criação da ALCA, de privatizações, uma vez que o “processo está bastante incompleto” e da liberalização do setor financeiro nos países em que isso não foi completado; (c) implementar reformas de segunda geração, caracterizadas “[...] pelo fortalecimento das instituições que garantam as bases para o crescimento voltado para o mercado” (WILLIAMSON In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 288), o que pressupõe tornar o Estado “mais eficaz” na produção e na conservação “[...] da estrutura institucional de uma economia de mercado, na provisão de bens públicos, internalizando as externalidades, e, dependendo de visões políticas, corrigindo a distribuição de renda” (WILLIAMSON In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10); (d) distribuir renda e investir no setor social, principalmente em educação, em programas de titulação ao setor informal, em uma reforma agrária que respeite o direito de propriedade dos latifundiários e microcrédito a pessoas pobres.

O objetivo, nesta tese, da apresentação das propostas de “novas agendas” é no sentido de dar visibilidade às mesmas, uma vez que elas constituem a referência teórica e operacional

aos “novos” programas de “enfrentamento” à pobreza e se encontram alinhadas ao definido nas Cúpulas das Américas, como se verá no Capítulo 3.

Particularmente quanto às críticas e aos questionamentos às reformas estruturais, há uma unanimidade de que estas, apesar de veicularem expectativas de mudanças que redundariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade o que significaria mais empregos e maior equidade, não corresponderam às expectativas, ao contrário, os resultados foram, inclusive, regressivos em relação à situação social da região: distribuição de renda, pobreza, taxas de desemprego, etc. Esses elementos configuradores das dimensões reais e concretas da pobreza na América Latina, sua magnitude e abrangência pós-reformas estruturais são apresentados no Capítulo 2, denominado *Especificidades da Pobreza na América Latina*.

Porém, ainda no Capítulo 2, anteriormente à apresentação do dimensionamento da pobreza pós anos 90, elucida-se a posição analítica sobre pobreza referenciada na tese, e, a exemplo do Capítulo 1, explicita-se a posição dos apoiadores das reformas estruturais, inclusive os recortes metodológicos de mensuração utilizados atualmente por organismos internacionais, dando suporte à compreensão da natureza e da lógica das ações de “enfrentamento” à pobreza para a América Latina a partir da metade da década de 90, as quais são parte constitutivas das “novas agendas” de reformas.

A premissa teórica orientadora desta tese, quanto à pobreza, considera a mesma resultado histórico das sociedades divididas em classes. Na sociedade capitalista, a pobreza é derivada de um modelo de desenvolvimento sustentado por uma sociedade de classes. Nesta, há a produção compulsória da pobreza e da desigualdade, resultado da relação exploradora do

capital sobre o trabalho, ou seja, em uma sociedade edificada na exploração de poucos sobre muitos, a pobreza tem como um de seus elementos fundantes exatamente a exclusão do usufruto da riqueza socialmente produzida.

Os efeitos dos processos de desigualdade, dos quais a pobreza é uma das formas mais perversas, percorrem o conjunto da vida em sociedade, cuja responsabilização faz parte das dinâmicas políticas e econômicas do modelo de sociedade adotado. Desse modo, a pobreza diz respeito à situação histórica de isolamento econômico, de não integração política e social de uma quantidade significativa de latino-americanos, sujeitos da história de uma região que não consolidou direitos sociais, logo, não investiu na real minimização da pobreza estrutural.

Entre as conseqüências do ajuste estrutural, apresentadas no Capítulo 2, encontra-se uma maior vulnerabilidade dos povos desses países, e se destacam: o aumento do desemprego; o aumento real escasso do PIB, de apenas 3% anual em toda a década de 90, sendo 1,5% o aumento *per capita*; a ampliação e a generalização da pobreza – mais de um terço da população da América Latina (150 milhões de pessoas) vive em situação de pobreza, com renda inferior a US\$2 diários, e quase 80 milhões, em situação de pobreza extrema, com renda inferior a US\$ 1 diário –; indicadores de desenvolvimento apenas mais favoráveis – as taxas de mortalidade infantil, alfabetização e escolaridade primária melhoraram, mas a disponibilização de água potável ainda é escassa em zonas rurais, e a qualidade da educação pública é baixa, o que deve estar vinculado à situação de maior empobrecimento da população<sup>3</sup>. Esses “resultados desalentadores” são alguns dos elementos que justificam a construção das “novas agendas” de reformas e, nestas, dos programas de “erradicação” à pobreza.

---

<sup>3</sup> Ver CEPAL (2001; 2002; 2003; 2004; 2005).

Os objetivos e as proposições expostas nas “novas agendas” de reformas estão e são referência teórica e operacional aos “novos” programas de “enfrentamento” à pobreza e encontram-se alinhados ao definido pelos chefes de Estado e de governo das Américas (com exceção de Cuba). Entre esses governantes, conforme se demonstra no Capítulo 3, *As Cúpulas das Américas: adesão ao ajuste estrutural*, há uma convicção generalizada de que as reformas estruturais agendadas no Consenso de Washington, revisadas com maior ênfase a partir da metade da década de 90 e dispostas em “novas agendas”, são a única “verdade econômica” capaz de enfrentar a caótica situação social por que passam as sociedades na contemporaneidade.

Através das Declarações e dos Planos de Ação – documentos finais aprovados em cada Conferência de Cúpula<sup>4</sup> –, é possível verificar **o aceite, a concordância e o empenho** dos países presentes em relação às reformas estruturais, incorporando-as à agenda governamental.

Compreende-se que as Cúpulas das Américas demonstram a vitória da estratégia do capital internacional em seu processo de reorganização social, política, econômica e ideológica, sendo isso o que se apresenta no Capítulo 3.

A organização dos dados obtidos através da pesquisa documental, os quais permitiram a construção do Capítulo 3, encontra-se em quatro apêndices: *APÊNDICE 1 – Cúpula das Américas, Primeira Reunião, Miami, 1994; APÊNDICE 2 – Cúpula das Américas, Segunda Reunião, Chile, 1998; APÊNDICE 3 – Cúpula das Américas, Terceira Reunião, Canadá, 2001; e APÊNDICE 4 – Cúpula das Américas, Reunião Extraordinária, México, 2004.*

---

<sup>4</sup> Ocorreram quatro conferências das Cúpulas das Américas até 2004: Conferência de Miami (1994), Conferência de Santiago, no Chile (1998), Conferência de Québec, no Canadá (2001), e Conferência de Monterrey, no México (2004).

Os apêndices representam o *corpus* analítico que permitiu ler e interpretar o conteúdo de cada Declaração e Plano de Ação das Cúpulas, fazendo-se inferências a esses documentos. Para isso, foram delimitadas algumas categorias empíricas, de finalidade operacional, a partir do definido pelos chefes de Estado e de governo das Américas: avaliação realizada, compromissos assumidos, objetivos a serem alcançados, premissas norteadoras desses objetivos, definições vinculadas aos objetivos e ações a serem desenvolvidas.

Compõe ainda esta produção uma Conclusão. Nela, organizam-se, uma súpula as várias sínteses provisórias realizadas através da pesquisa bibliográfica e documental, expostas em cada capítulo.

Ou seja, opta-se, durante toda a exposição, por descrever o problema proposto a cada capítulo, evidenciando algumas interpretações possíveis e algumas causas da situação exposta (reformas, pobreza, reuniões de Cúpulas). Busca-se apreender e constatar relações existentes entre vários e complexos elementos, através de um determinado eixo histórico da situação apresentada, e, a partir disso, diante de uma “seletividade perceptiva” (CARDOSO, 1971) da pesquisadora, guiada por um quadro de referência teórico, interpretar aspectos colocados em evidência, considerando a temática tratada em cada capítulo.

Nas Referências, trazem-se as bibliografias, os textos e os documentos que compuseram os pilares da pesquisa realizada e que serviram ou de apoio orientativo às críticas e às interpretações apresentadas ou como base a ser criticada.

Salienta-se que, no projeto de tese (OLIVEIRA, 2004), apresentado no exame de qualificação, em julho de 2004, definia-se como tema de pesquisa as reformas estruturais, gastos públicos sociais e o impacto destes últimos sobre a pobreza. Como se pode perceber

pelo presente trabalho, alterou-se o tema central do projeto – gastos sociais –, que, na tese, se tornou parte secundária. Os motivos dessa alteração devem-se ao próprio processo investigativo, ou seja, no decorrer da pesquisa<sup>5</sup>, nas etapas de coleta e organização de dados<sup>6</sup>, no mergulhar nas informações (PRATES, s.d.) encontradas nos textos e nos documentos, na construção do *corpus documental*, ao se tentar responder as questões norteadoras da pesquisa e nas problematizações<sup>7</sup> realizadas descobriram-se fontes documentais que determinaram a alteração dos dados a serem coletados, organizados e analisados.

Como na dialética não existe nada eterno, nada fixo, nada absoluto (LÖWY, 1985), da mesma forma que é impossível imaginar todas as categorias e variáveis que interferem em uma realidade concreta a ser investigada, a coleta de dados, por melhor planejamento que se possa fazer, é processada de maneira cumulativa, abrangendo um agregado dinâmico de informações, constantemente alimentado por outras, que demandam novas pesquisas, estudos, avaliações, organização e reorganização de fatos, acontecimentos e premissas, as quais definem e redefinem o foco de investigação e de análise.

Assim, para ficar no quadro da “alegoria do mirante” exposto no início desta introdução, a paisagem é pintada por um sujeito, e não depende apenas do observatório, mas também do pintor, “[...] de sua forma de olhar e de sua arte de pintar. [...] o pintor [...] é condicionado não somente por sua condição de classe, mas também por outras determinações [...]” (LÖWY, 1987, p. 204, grifo do autor). Entre essas determinações estão não só as

---

<sup>5</sup> A metodologia utilizada foi a de análise de conteúdo. Assim, aplicaram-se diferentes técnicas de coleta de dados, conforme as etapas da pesquisa. Dentre elas, duas sobressaíram-se, a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, que permitiram ler e interpretar o conteúdo, produzindo, fazendo inferências ao mesmo (CONSTANTINO, 2002), construindo um *corpus documental* da análise.

<sup>6</sup> Na etapa de organização dos dados, que, muito amiúde, ocorre em paralelo à coleta, faz-se um movimento no qual o pesquisador “[...] realiza novas formas de aproximação do objeto [de pesquisa], construindo diferentes momentos de síntese – não como espaço de certezas, mas de novas indagações, como busca de novas respostas” (BAPTISTA, 2002, p. 64).

<sup>7</sup> “Problematizações que significam um ‘diálogo com as evidências’ [...], inspirada na unidade teórico-prática, [onde] as evidências ganham conteúdo e se transformam em real pensado” (BAPTISTA, 2002, p. 68).

vinculações social, sexual, cultural, de imaginação, de sensibilidade, de criatividade, nacionalidade e o momento histórico do **pintor**, mas também o conjunto de saberes acumulados, que deve servir de ponto de partida para toda a produção nova (LÖWY, 1987).

Aliada a isso, encontra-se a apropriação de “novos” saberes, de informações não conhecidas anteriormente, o que permite construir novos dados. Ou seja, ao se apropriar de aspectos que se foram revelando no processo de investigação, referendam-se posições, comprovam-se e negam-se hipóteses, modificam-se ou reafirmam-se objetivos, segue-se ou reformulam-se trajetórias. A opção foi por alteração de parte da trajetória.

Ao se avaliarem e articularem diferentes dados coletados, encontraram-se elementos acerca das “novas agendas” de reformas e das propostas de “enfrentamento” à pobreza que nortearam a alteração do caminho, foram analisadas as reuniões de Cúpulas, que redefiniram o projeto e, portanto, os dados a serem sistematizados.

Acredita-se continuar sendo imprescindível, conforme o exposto no projeto de tese, desenvolver um estudo que permita analisar os dispêndios públicos na área social – vinculados a ações de “enfrentamento” à pobreza –, realizados pelos governos da América Latina durante a década de 90, identificando elementos e indicadores que propiciem uma melhor compreensão quanto à lógica, à forma e à condução das políticas sociais públicas e aos impactos das mesmas na e sobre as situações sociais de pobreza e desigualdade de renda (OLIVEIRA, 2004). Contudo, diante das “novas descobertas” e do tempo disposto num estudo como este, optou-se por apresentar propostas de “enfrentamento” à pobreza e suas premissas conceituais, bem como a adesão e a concordância dos governos da América Latina

a essas premissas e propostas. Espera-se que o tema sobre gastos sociais públicos se possa tornar objeto de outras pesquisas e de outros pesquisadores.

Ao se delinearem os principais aspectos das políticas de enfrentamento à pobreza propostas e implementadas (ou em implementação) na América Latina, principalmente pós-metade da década de 90, objetiva-se apreender sua lógica e estruturação, compreendendo e explicando como se tem apresentado tais propostas e construindo um processo de reflexão que possa ser coletivizado. Espera-se que isso possa auxiliar análises sobre processos de planejamento, gestão e avaliação das políticas sociais públicas na América Latina, na perspectiva de que, ao compreendê-las, sejam encontradas alternativas que subsidiem novas orientações.

Parte-se da suposição de que “[...] sempre existe um campo para a ação dos sujeitos, para a proposição de alternativas criadoras, inventivas, resultantes da apropriação das possibilidades e contradições presentes na própria dinâmica da vida social” (IAMAMOTO, 1998, p. 21). Destarte, a concepção aqui utilizada parte do pressuposto de que é na dinâmica dessa mesma sociedade, que constrói pobreza, desigualdade, exclusão e alienação, que estão dadas as condições de superação, uma vez que todos os fenômenos, sejam eles econômicos, sejam sociais, são produzidos pela ação humana e podem, portanto, ser transformados por essa ação.

## 1 AS REFORMAS ESTRUTURAIS NA AMÉRICA LATINA A PARTIR DA DÉCADA DE 90

As reformas<sup>8</sup> aqui consideradas referem-se àquelas contidas nos planos de ajuste estrutural que marcaram a proposta de implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo a partir da década de 90.

---

<sup>8</sup> Importa destacar que o significado da palavra reforma, “[...] na tradição filosófica ocidental, sempre teve uma conotação de caráter progressista, em uma direção de maior igualdade e liberdade. O termo começa a ser usado a partir da reforma Protestante, que foi considerada um enorme avanço às liberdades individuais, uma vez que possibilitou o diálogo direto dos crentes com seu deus. Desde então, na tradição política ocidental, falar de reformas sempre significou um processo de troca para uma sociedade mais igualitária, uma sociedade mais justa, uma sociedade potencialmente mais democrática. Sem dúvida, as reformas [...] **que tiveram lugar na América Latina se moveram exatamente em direção contrária**. Por isso, mais que reformas, o termo mais correto seria dizer que foram processos de contra-reforma, processos de destruição, processos que tiveram como consequência processos de des-cidadanização” (BÓRON, 2003, p. 33-34, tradução e grifo nosso).

A orientação político-econômica dessa proposta de ajuste para a América Latina está bem representada no intitulado Consenso de Washington<sup>9</sup>, “Um consenso construído durante a década de 1980 e que condensava e traduzia as idéias neoliberais<sup>[10]</sup>, já hegemônicas nos países centrais, na forma de um *pacote terapêutico* para a ‘crise econômica’ da periferia capitalista” (FIORI, 2002). Consenso com aprovação e respaldo<sup>11</sup> do Tesouro dos EUA e de instituições com sede em Washington. Instituições com reconhecimento público quanto ao seu vínculo ao capital hegemônico internacional (Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento e Organização Mundial do Comércio).

---

<sup>9</sup> Termo empregado pelo economista inglês John Williamson. Foi utilizado pela primeira vez em 1989, durante um seminário promovido pelo Instituto para Economia Internacional em Washington (novembro), para funcionários do governo norte-americano e das instituições internacionais: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento, e ganhou notoriedade em 1990, através de um artigo publicado por Williamson, intitulado *Latin American Adjustment: how much happened? (Ajuste Latino-Americano: até que ponto aconteceu?)*.

<sup>10</sup> Williamson e Kuczynski (2004), articuladores/sistematizadores do Consenso, negam a posição de que o mesmo traduzia as idéias neoliberais: “A agenda do seminário omitia ideologias” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 21). “Naturalmente, havia áreas importantes de sobreposição entre o significado original [do Consenso] e a interpretação neoliberal da expressão, pois a maioria dos neoliberais acredita em disciplina macroeconômica, privatização, economia de mercado e livre comércio. O mesmo fazem muitos neoliberais; em outras palavras, havia um consenso de que estas idéias fazem sentido. [...] Mas também havia diferenças fundamentais, pelo fato de que nunca pretendi detectar um consenso em favor de livres movimentos do capital, monetarismo, alíquotas mínimas de impostos (quer ou não racionalizadas pela ‘economia do lado da oferta’) ou do Estado mínimo, que não aceita nenhuma responsabilidade pela correção da distribuição de renda ou pela absorção de externalidades” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 286). Sobre o argumento de que o Consenso não traduzia as idéias neoliberais ver também Williamson (1993). Assume-se nesta tese, posicionamento contrário à Williamson e Kuczynski, como se evidencia no decorrer desta sistematização escrita. Para melhor compreensão sobre as “idéias neoliberais”, sua tradução e operacionalização na contemporaneidade indica-se, dentre outros, Sader e Gentili (1995; 2001), Teixeira (1996) e Fiori (1997; 2000; 2000a; 2000b; 2001; e 2002).

<sup>11</sup> A afirmação de Kuczynski sobre o Consenso indica os “patrocinadores da globalização” (STIGLITZ, 2002) e ratifica a aprovação e o respaldo destes ao Consenso: “A forma pela qual as reformas políticas latino-americanas estavam sendo implementadas [a partir da década de 80] [...] não foi amplamente entendida nos Estados Unidos, na discussão do Plano Brady, no Congresso [principalmente devido ao insucesso das políticas monetaristas e de estabilização]. Numa tentativa de remediar isto [...] e com o objetivo de fornecer coerência na análise do grau no qual determinados países já haviam adotado a reforma, o organizador do seminário, John Williamson, esboçou um documento de trabalho no que ele entendia como as **principais reformas, amplamente acordadas em Washington**, necessárias para estabelecer o crescimento econômico latino-americano. [O documento] Destinava-se a **identificar as políticas que as principais instituições de Washington, como o Tesouro Americano, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento concordaram como fundamentais à restauração do crescimento na América Latina**” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 21, grifo nosso).

A implementação das reformas estruturais na região ocorreu a partir das mudanças no contexto internacional, expressando um novo ciclo de expansão do capitalismo, tendo como resultado a globalização do capital. Desse modo, as reformas somente podem ser compreendidas e explicadas no reconhecimento do contexto em que se dá essa globalização e nos elementos constituidores da crise do capitalismo (final da década de 60, início da década de 70) e das transformações políticas e econômicas ocorridas.

Portanto, parte-se do pressuposto de que a Agenda de Reformas Estruturais para a América Latina, na década de 90, foi uma das respostas dadas pelo capital internacional enquanto estratégia necessária ao seu processo de reestruturação. Quer dizer: a reestruturação do capital exige, da parte deste, um processo de ajuste global, desenvolvido em um contexto de globalização financeira e produtiva.

## 1.1 A GLOBALIZAÇÃO DO CAPITAL<sup>12</sup> INTERNACIONAL E AS NOVAS CARACTERÍSTICAS DO REGIME DE ACUMULAÇÃO

A globalização do capital, nos moldes definidos a partir da década de 80, expressa um novo ciclo de expansão do capital, que assume amplas dimensões, “[...] envolvendo nações e

---

<sup>12</sup> A globalização do capital, com certeza, não inicia no século XX, mas com a expansão mundial do capitalismo e a abertura dos mercados. “A expansão do capitalismo é o único processo histórico que teve alcance verdadeiramente global [...]” (CEPAL, 2002, p. 180). A partir dessa premissa, a CEPAL reconhece haver três distintas fases que caracterizam o processo de globalização. A primeira, iniciada em 1870 e interrompida com a Primeira Guerra Mundial, em torno de 1913, teve como características centrais a alta mobilidade de capitais e de mão-de-obra, agregadamente ao auge comercial, ancorado mais na redução dos custos de transporte, do que no livre-comércio. A segunda, teve início após a Segunda Guerra Mundial, em 1945, e foi até 1973. Caracterizou-se pelo desenvolvimento de instituições de cooperação mundial em matéria financeira e comercial, pela expansão do comércio de manufaturas entre os países centrais, pela diversidade de modelos de organização econômica no mundo e por baixa mobilidade de capitais e de mão-de-obra. Finalmente, a terceira fase consolidou-se a partir de 1975, tendo como atributos centrais a “[...] gradual generalização do livre-comércio, a crescente presença das empresas transnacionais no cenário mundial sob modalidades de sistemas integrados, o crescimento e a elevada mobilidade dos capitais, e uma notável tendência à homogeneização dos modelos de desenvolvimento, além da subsistência de restrições aos movimentos de mão-de-obra” (CEPAL, 20002, p. 19).

nacionalidades, regimes políticos e projetos nacionais, grupos e classes sociais, economias e sociedades, culturas e civilizações” (IANNI, 2001, p. 11).

A palavra globalização, mesmo tendo gerado confusões teóricas e apesar das dubiedades conceituais “[...] transformou-se em palavra-síntese que se propõe a designar, diagnosticar e explicar, ao mesmo tempo, todas as transformações vividas pelo sistema econômico capitalista e pela ordem política internacional, nos últimos 25 anos do século XX” (FIORI, 2002, p. 28). Essa globalização – a mais abrangente de que se tem conhecimento na história –, por ter conexão com a integração dos mercados produtivos e de capital financeiro e por refletir a maior convergência nos padrões de produção e consumo no mundo, foi transformada no “carro-chefe do pensamento e das políticas neoliberais” (FIORI, 2002).

No bojo desse processo de mundialização, o que está em curso desde a década de 80 é um

[...] novo surto de universalização do capitalismo, **como modo de produção e processo civilizatório**. O desenvolvimento do modo capitalista de produção, em forma extensiva e intensiva, adquire outro impulso [...]. As forças produtivas básicas, compreendendo o capital, a tecnologia, a força de trabalho e a divisão transnacional do trabalho, ultrapassam fronteiras geográficas, históricas e culturais, multiplicando-se assim as suas formas de articulação e contradição. Esse é um **processo simultaneamente civilizatório**, já **que desafia, rompe, subordina, mutila, destrói ou recria outras formas sociais de vida e de trabalho**, compreendendo **modos de ser, pensar, agir, sentir e imaginar** (IANNI, 2001, p. 13, grifo nosso).

Esse “novo surto” centra-se na progressão **extensiva e intensiva** do capitalismo em todos os cantos do planeta: ampliam-se as forças produtivas básicas, e os grandes grupos econômico-financeiros estão cada vez mais concentrados e centralizados; a sociedade nacional transforma-se – em seus significados, conotações, história e teoria.

No entanto, essa posição acerca da globalização associada à reestruturação do capital, servindo de ancoradouro à análise e à implementação da proposta neoliberal, não é unânime. Identificam-se, a partir de interpretações realizadas por Fiori (1997; 2002), pelo menos três posições que acompanharam as discussões sobre globalização na década de 90.

A primeira pressupunha que “[...] a globalização é um processo universal, inclusivo e homogeneizador” (FIORI, 2002, p. 30) e que, enquanto fenômeno mundial “[...] [embute] a promessa de desenvolvimento e a inserção dos países pobres na riqueza mundial. Para os [...] mais eufóricos, trata-se mesmo de um novo renascimento, capaz de produzir uma revolução mundial nos planos da produção, da produtividade e da riqueza” (FIORI, 1997, p. 231).

A segunda concepção de globalização entendia que esta “[...] promoveria uma redução pacífica e positiva da soberania dos Estados nacionais”, ou até o seu fim, logo, “[...] se não houvesse Estados-nações, a absorção de toda a raça humana nas fileiras das populações desenvolvidas seria relativamente simples” (HICKS *apud* FIORI, 1997, p. 231).

A terceira posição concebia a globalização como uma nova configuração da economia mundial, produto natural das forças do mercado, consequência obrigatória e indiscutível, criada pela transformação tecnológica microeletrônica e informacional e pelas extensão e intensidade da competição dos mercados em escala global. Isso demandava a derrubada das fronteiras territoriais e dos projetos econômicos nacionais, resultando na minimização da soberania dos Estados. Essa posição julga “[...] a realidade econômica necessária e irrecusável para qualquer governante dotado de um mínimo de realismo e bom senso e que, além disso, não queria ser jogado no ostracismo da história” (FIORI, 2002, p. 29).

Algumas dessas diferentes posições foram agregadas em um mesmo discurso. Exemplo disso foi a pregação assumida pelos organismos internacionais – controladores da globalização (Tesouro dos Estados Unidos, FMI, BIRD, BID e países centrais – e reproduzida pelos governos de muitos países periféricos – dentre eles, os que compõem a América Latina – de que as políticas definidas pelo capital internacional sob a forma de ajuste estrutural eram a maneira exclusiva e certa de haver crescimento e desenvolvimento, supondo que a mundialização econômica e o poder dos mercados levariam a uma homogeneização da riqueza e do desenvolvimento das nações, aproximando-se das perspectivas um e dois apontadas.

Stiglitz<sup>13</sup> (2002) é um defensor da globalização e a pressupõe como um processo universal, que pode gerar benefícios à população de todo o Planeta através da melhor distribuição dos benefícios econômicos e sociais mundialmente construídos pela sociedade. Entretanto, compreende que isso não pode ocorrer pela ação exclusiva do mercado. Os pressupostos assinalados por esse autor parecem indicar que seu posicionamento se adapta ao ponto-de-vista indicado na segunda posição.

Outros autores<sup>14</sup> com os quais se concorda, contrariamente a essas três posições, compreendem o processo de globalização capitalista vinculado à necessidade de

---

<sup>13</sup> Joseph Stiglitz é reconhecido como um dos críticos liberais mais contumazes às políticas de ajuste estrutural implementadas na América Latina e nos demais países, na década de 90. Esse economista foi prêmio Nobel de Economia em 2001, Chefe do Conselho de Consultores Econômicos do Governo Clinton (1993-97) e Economista-Chefe e Vice-Presidente Sênior do Banco Mundial entre 1997 e 2000. Suas críticas internas à atuação do BIRD e do FMI o fizeram pedir demissão do BIRD em janeiro de 2000. Para esse autor, a globalização, através da “[...] remoção das barreiras ao livre-comércio e a maior integração das economias nacionais, pode ser uma força favorável, com *potencial* de enriquecer todas as pessoas do mundo, em especial as menos favorecidas. Entretanto [...] a maneira como a globalização tem sido gerenciada, incluindo os contratos comerciais internacionais [...], bem como as políticas que têm sido impostas aos países em desenvolvimento no processo de globalização, precisa ser radicalmente repensada” (STIGLITZ, 2002, p. 10).

<sup>14</sup> Dentre eles, Netto (1993), Batista (1995), Alves (1996), Fiori (1997; 1998; 2000; 2001; 2001a; e 2002), Salama (1999), Muzio (2000), Soares (2000; 2001), Ianni (2001), Bóron (2002; 2003) e Behring (2003).

reestruturação e expansão<sup>15</sup> do capital internacional, na direção da manutenção da própria sociedade capitalista.

Essa reestruturação oculta, na maioria do tempo, o papel determinante do “poder político” nas transformações contemporâneas, no ajustamento da nova ordem mundial globalizada, que envolveu coalizões de poder das grandes potências e o renascimento da perspectiva ideológica liberal (TAVARES; FIORI, 1998).

As três posições descritas coadunam-se com a máxima dos pressupostos econômicos liberais, fazendo eco ao ocultamento do papel determinante do poder político. Alicerçam “[...] mitos fundamentais em que se sustenta a ideologia dominante” (FIORI, 1997, p. 230). Portanto, posicionam-se favoravelmente à lógica emergente. Mesmo com críticas, aderem à vital **formação da cultura política da nova ordem** (MOTA, 1995), uma vez que, a globalização, enquanto processo civilizatório, precisa recriar modos de ser e de pensar, além do agir (IANNI, 2001).

Reduzir o processo de globalização a um fenômeno tecnológico e produtivo<sup>16</sup> (posição primeira), isto é, a um fenômeno econômico produzido pelas forças do mercado e liderado pela revolução tecnológica, é um dos mitos, uma vez que nega a perspectiva ideológica. Com isso,

[...] se confunde intencionalmente a irreversibilidade da globalização econômica com a inevitabilidade de determinadas soluções, como se elas fossem independentes das vontades internas dos países e de suas coalizões governantes. Essa linearidade ou inevitabilidade é, aliás, a marca essencial

---

<sup>15</sup> “A necessidade de um mercado em constante expansão compele a burguesia a avançar por todo o globo terrestre. Ela precisa fixar-se em toda a parte, estabelecer-se em toda a parte, criar vínculos em toda a parte” (MARX; ENGELS, [1848], 1998, p. 8-9).

<sup>16</sup> Não se desconhece a força e a pressão do mercado e as novas tecnologias enquanto facilitadoras desse processo.

que define o conceito do ‘Consenso de Washington’ e explica a homogeneização das políticas econômicas dos governos [latino-americanos] (FIORI, 1997, p. 24-25).

Quanto à terceira posição, que tem muitos adeptos, ela está centrada no argumento “material e na visão positiva e otimista” (FIORI, 2001) de que a mundialização financeira já derrubou as fronteiras entre territórios e

[...] desfez a base material dos ‘egoísmos nacionais’, criando condições de um mundo único, integrado, pacífico, que deve ser defendido pelos Estados originários, alinhados com o ideal cosmopolita e a visão iluminista de um direito universal de origem europeia – discussão enviesada pela ótica dos países centrais e por um **conceito falacioso** da soberania como poder supremo, absoluto, perpétuo, indivisível e inalienável [...] (FIORI, 2001, p. 23, grifo nosso).

Esse é outro mito, uma vez que não se pode esquecer que a sociedade capitalista mundial é coexistente com o sistema interestatal, que sempre foi assimétrico, hierarquizado e estruturado ao redor de poderes (político e econômico), e esse princípio não foi alterado. “Dentro do sistema interestatal, por isso mesmo, a maioria dos estados territoriais nunca foi mais do que ‘quase estados’ pouco estruturados e com soberanias limitadas” (FIORI, 1997, p. 236).

Todas as três posições, de uma maneira ou de outra, referem ser possível a melhor repartição de poder e riqueza entre Estados e população mundial via globalização. As informações, os indicadores e as estatísticas acumuladas nestes últimos anos demonstram não haver nenhuma evidência,

[...] de que esteja se diluindo o poder político e adotando os costumes das grandes potências, ou mesmo que esteja ocorrendo um fim pacífico e virtuoso do papel dos Estados nacionais. Nem que esteja em curso um desenvolvimento econômico mundial mais inclusivo, convergente e homogeneizador. Ao contrário, o que se tem visto é a expansão geométrica

da polarização entre países e classes sociais, tanto nos países industrializados como nos países periféricos (FIORI, 1998, p. 88).

Isso demonstra ser a globalização uma realidade econômica, tecnológica e cultural, resultado de decisões políticas e econômicas cada vez mais concentradas em poucos oligopólios e bancos mundiais e em alguns poucos governos nacionais. Ela vem escondendo as relações desiguais de poder e dominação político-econômica que estão na sua origem e que explicam a sua difusão e a concentração financeira em mãos de poucos países e empresas. E essa não é uma ocorrência do acaso,

[...] um acontecimento acidental ou um excesso extravagante, mas uma extensão simples e lógica de um ‘argumento’. Parece realmente muito difícil conceber um resultado final que fizesse mais sentido e fosse mais coerente com as bases ideológicas sobre as quais está fundado. Em suma, a globalização representa a realização acabada e a perfeição do projeto de modernidade e de seu paradigma de progresso (MUZIO, 2000, p. 139).

Por conseguinte, a globalização<sup>17</sup> não é imposição tecnológica, nem puramente econômica, mas é resultado estimulado pelos movimentos coexistentes e interligados da acumulação de poder e da riqueza desenvolvidos através da concorrência intercapitalista, do progresso tecnológico e, concomitantemente, da oligopolização e da financeirização do mercado, das mudanças nas relações sociais de poder e da intensificação da competição interestatal. Envolve, dessa maneira, novas formas de “[...] dominação social e política que resultaram de conflitos, estratégias e imposição vitoriosa de determinados interesses, tanto no plano internacional quanto no espaço interno dos Estados nacionais” (FIORI, 2002, p. 104).

Enquanto processo civilizatório, a globalização tem sido **recriadora, destruidora, subordinadora e mutiladora de formas sociais, de vida e de trabalho, modos de ser,**

---

<sup>17</sup> “Desde a constituição do capitalismo como sistema econômico global e nacional, a um só tempo, e durante toda a sua expansão, nesses últimos cinco séculos, a partir da Europa do Norte, os Estados territoriais e os capitais **demonstraram a mesma vocação compulsiva e competitiva ao império e à globalidade**” (FIORI, 2002, p. 104-105, grifo nosso).

**pensar, agir, sentir e imaginar** (IANNI, 2001). Contudo, apesar de todas as alterações ocorridas nesse processo de globalização do capital, esta

[...] não alterou algumas condições e contradições básicas do capitalismo, e continuam a existir algumas coisas que jamais serão globalizadas [no capitalismo], porque não é do interesse das grandes potências, como é o caso da pobreza, que os europeus exportaram, no seu devido tempo, para a América, mas isso não se repetirá. Ou seja, as redes de dominação imperial e das altas finanças se globalizam, mas os espaços de luta dos trabalhadores, pobres e excluídos, seguem delimitados pelas fronteiras dos Estados nacionais (FIORI, 2002, p. 139).

No entanto, reafirma-se, a partir dos enunciados defendidos nesta tese, que a globalização, como parte integrante do processo de rearticulação capitalista, é permeada de contradições. Nessa direção, “[...] seus impactos e perspectivas são diferenciados e as alternativas abertas a cada país dependem, exatamente, das opções<sup>[18]</sup> feitas pelas suas forças sociais e políticas internas e coordenadas por seus Estados nacionais. Não há um receituário válido *urbi et orbi*” (FIORI, 1997, p. 238).

Independentemente das diferentes concepções sobre a globalização, os autores aqui mencionados concordam que, no início da década de 90, as propostas de ajuste estrutural passaram a ser incorporadas na agenda governamental dos países latino-americanos através de renegociações das dívidas externas, desregulamentação e abertura financeira ao capital internacional, privatização das empresas estatais, desregulamentação da economia, dentre outros.

---

<sup>18</sup> Sobre opções diferenciadas feitas por países e que representaram estratégias de crescimento e desenvolvimento também diferenciadas ver, In: Fiori (2000b), os artigos de Luciano Coutinho (*Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres*, p. 351-378) e Carlos A. Medeiros (*China: entre os séculos XX e XXI*, p. 379-411). Ver também Stiglitz, Capítulo 7 – *Melhores Caminhos até o Mercado* (2002, p. 224-239).

Assim, no período pós-anos 90, os chamados mercados emergentes, entre eles os da América Latina, foram ajustados para poder ser incorporados ao modelo financeiro internacional, através de sua desregulamentação e globalização. Foi a

[...] hora da incorporação dos Estados menos industrializados, de forma que, depois de duas décadas de internacionalização financeira, os Estados mais frágeis e as **elites mais submissas** foram se resignando a compor com esta nova realidade, competindo pelos novos investimentos através de políticas cada vez mais agressivas de desregulação econômica e desoneração fiscal, tão mais predatórias quanto mais embaixo estiverem na escala de risco dos ‘mercados emergentes’ (FIORI, 1998, p. 91-92, grifo nosso).

A América Latina aplicou esse ajuste, via reformas, “com firmeza” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001). O motivo atribuído foi que “[...] as economias estatizadas da América Latina se haviam deteriorado [...] nos anos 80 [...]” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 11)<sup>19</sup>, havendo necessidade de mudanças, e a única mudança<sup>20</sup> veiculada como possível pela elite dominante, e aceita por quase todos os governos da região, era através do chamado ajuste estrutural.

---

<sup>19</sup> O texto de Birdsall e La Torre (2001) é em espanhol, assim, todas as citações desses autores, nesta tese, referenciam traduções nossas.

<sup>20</sup> Sobre a perspectiva única de mudança e o “aceite” por parte dos governos, indica-se a análise realizada por Mota (1995) acerca da cultura política da crise e seus eixos estruturadores, no entendimento de que as novas formas de dominação e subordinação, ao exigirem a recriação de modos de ser e de pensar, além do agir (IANNI, 2001), precisam desenvolver reformas no âmbito intelectual e moral. Essas reformas somente foram possíveis porque “[...] os rebatimentos objetivos da crise apontam invariavelmente para a penalização dos trabalhadores, enfraquecendo seu poder ofensivo. Nessa conjuntura, a burguesia tenta capitalizar, no plano econômico, as derrotas políticas conjunturais das classes subalternas, sob o discurso do fim das ideologias, do fracasso do socialismo, da indiferenciação das condições de classe” (MOTA, 1995, p. 97). Essas formas de dominação não ocorrem de modo unilateral, nem distantes de um movimento contraditório. Momentos de crise econômica são fecundos à “[...] formação de uma cultura de corte classista, que pode ser constituidora de hegemonia, pois que a crise contém as bases objetivas sobre as quais é erigido o conjunto de mediações políticas que podem viabilizar a reestruturação da hegemonia do capital ou criar as condições para colocar a hegemonia em questão e superá-la” (MOTA, 1995, p. 98). Já se têm elementos e indicadores objetivos demonstrando que, neste novo momento da história, o capital tem levado a melhor, o que não significa que a luta de classes tenha acabado.

Destarte, para se compreender a implementação das reformas estruturais na América Latina, é necessário apresentar o porquê de sua necessidade na perspectiva da manutenção do capitalismo, tornando-se essencial para tanto, analisar o contexto internacional, a crise econômica iniciada na década de 70 e as grandes transformações políticas e econômicas.

### **1.1.1 O Contexto internacional e as grandes transformações políticas e econômicas**

Existem momentos, na história da expansão capitalista, de grandes transformações, como: “[...] a criação de redes ferroviárias no meio do século XIX, o nascimento da indústria automobilística na virada do século XX e o aparecimento da ‘indústria da Internet’ na virada do século XXI” (AGUITON, 2002, p. 28-29). Essas transformações introduzem novas tecnologias – que se iniciam nos países centrais e se proliferam nos países periféricos –, repercutindo diretamente nos processos de produção e, dessa maneira, em novas formas de organização do trabalho; no crescimento das economias dominantes; nas condições e nos modos de vida da população mundial. Elas fazem parte, em cada etapa histórica, do novo ciclo, do novo modo de funcionamento do regime de acumulação, mas “[...] é ainda de acumulação de capital que se trata, em seus vários regimes” (SCHWARTZ *apud* SALAMA, 1999, p. 7).

A grande transformação ocorrida a partir da década de 70 foi resultante da saturação do padrão de reprodução capitalista, que vinha, desde o final da década de 60, apresentando, junto aos países centrais, sinais de declínio: baixo crescimento econômico, queda nas taxas de lucros, variações de produtividade, dentre outros.

Para melhor compreender os prenúncios dessa crise<sup>21</sup>, é preciso identificar seu período imediatamente anterior. Ou seja, houve um período<sup>22</sup> de notável desenvolvimento capitalista, “[...] extraordinário crescimento econômico e transformação social, anos que provavelmente mudaram de maneira mais profunda a sociedade humana que qualquer outro período de brevidade comparável” (ALVES, 1996, p. 113), o qual foi denominado, por muitos, “Era do Ouro”<sup>23</sup> e que chegou ao fim no término dos anos 60 e início dos 70, através de uma grande crise<sup>24</sup> – a crise do capitalismo<sup>25</sup> –, a qual se estendeu até a década de 80. Essa crise se caracterizou por desequilíbrios macroeconômicos, financeiros e de produtividade, que repercutiram na economia internacional<sup>26</sup>. Aliou-se a ela a ampliação do desemprego nos países centrais, que atingiu, na média, números correspondentes à metade do desemprego da

[...] grande crise [1929]. Já na recessão de 1969-71 tínhamos contado 10 milhões de desempregados no conjunto dos países imperialistas. Durante o inverno de 1975-76, quando o desemprego atingiu seu ponto culminante, o número total de desempregados, oficialmente reconhecidos [...] se aproximava de 17 milhões (MANDEL, 1990, p. 15).

---

<sup>21</sup> Sobre os prenúncios dessa crise do capital, ver Mandel (1985; 1990), Mészáros (1989) e Harvey (1992).

<sup>22</sup> Período delimitado entre o término da Segunda Guerra Mundial até o final da década de 60.

<sup>23</sup> Eric Hobsbawn, com a concordância de outros autores, é explícito em suas análises, afirmando que a “Era do Ouro pertenceu essencialmente aos países capitalistas desenvolvidos, que, por todas essas décadas, representaram cerca de três quartos da produção do mundo e mais de 80% de suas exportações manufaturadas” (HOBSBAWN, 1995, p. 255).

<sup>24</sup> Segunda grande crise do capitalismo no século XX, uma vez que a primeira ocorreu nas primeiras décadas do século XX, passando pela crise mundial dos anos 30, deu origem ao *Welfare State*, ao capitalismo regulado e aos Estados desenvolvimentistas. Sobre os elementos que levaram à primeira grande transformação do capitalismo no século XX, ver Hobsbawn (1995) e Polanyi (2000).

<sup>25</sup> A crise capitalista, com altas quedas nas taxas de lucro, contrária “[...] as crises pré-capitalistas (ou pós-capitalistas), que são quase todas de penúria física de *superprodução de valores de uso*, as crises capitalistas são *crises de subprodução de valores de troca*. Não é porque há muito poucos produtos que a vida econômica se desregula. É porque há a impossibilidade de venda de mercadorias a preços que garantam lucro médio – isto é, porque há, portanto, ‘muitas mercadorias’ – que a vida econômica se desorganiza, que as fábricas fecham suas portas, que os patrões demitem e que a produção, as rendas, as vendas, os investimentos e o emprego caem” (MANDEL, 1990, p. 210, grifo do autor). As categorias de análise das crises capitalistas e as necessárias rearticulações do capital (para sua manutenção) podem ser encontradas na obra de Karl Marx e Friedrich Engels. O *Manifesto do Partido Comunista* [1848] (1998) é um dos exemplos. Ver também Mandel (1990).

<sup>26</sup> Chama-se atenção para as exposições estatísticas e análises sobre essas, elaboradas por Mandel (1990), demonstrando os índices (dos países centrais) de desemprego, alta na taxa de vida, contração significativa das exportações e das taxas de lucro. Em relação a queda nas taxas de lucros, “[...] segundo as estatísticas do *Conference Board*, as margens de lucro das sociedades por ações americanas não-financeiras teriam passado de uma média de 20% no período 1959/66 para 12% durante a recessão de 1970/71 e cair para 11%/12% no início de 1975” (MANDEL, 1990, p. 23).

Essa recessão generalizada da economia capitalista atingiu todas as grandes potências econômicas, com um novo período de crise do capital, pelo esgotamento de uma longa onda expansiva<sup>27</sup> (MANDEL, 1990).

Por conseguinte, essa nova fase de crise do capital é decorrente de um conjunto de múltiplas determinações que foram desenvolvidas, de modo cumulativo, nos períodos de expansão capitalista. “Decorre de fatores estruturais e não apenas conjunturais, políticos e sociais, tais como, por exemplo, o desmoronamento do sistema de Bretton Woods<sup>[28]</sup>, ou, ainda, a alta do preço do petróleo no mercado internacional, ou mesmo das lutas operárias e sindicais<sup>[29]</sup>” (ALVES, 1996, p. 113). Essas ocorrências sócio-históricas podem ser apontadas como “[...] apenas *gatilhos*, ou ainda encadeamentos amplificadores, fatos de conjuntura que ampliaram um movimento em curso” (ALVES, 1996, p. 113, grifo do autor). Na verdade, têm-se uma crise social,

---

<sup>27</sup> Mandel (1990) demonstra com objetividade, dados e análises econômicas e políticas que essa recessão generalizada é expressão do esgotamento da “onda longa expansiva”, iniciada nos EUA, em 1940, na Europa Ocidental e no Japão, em 1948, e que durou até o final dos anos 60.

<sup>28</sup> O acordo de Bretton Woods (EUA), assinado em 1944, fundou, na época, as novas bases do sistema financeiro internacional, constituindo, de fato, a hegemonia da moeda norte-americana. Esse acordo rompeu, terminantemente, com o regime de lastro ouro. Seus fundamentos podem ser assim descritos: o dólar norte-americano é instituído como meio de pagamento mundial em substituição ao ouro; as outras moedas são fixadas em relação ao dólar e ao ouro por intermédio de um sistema de câmbio fixo; somente o dólar é conversível diretamente em ouro; é criado o FMI, com a função básica de ser o guardião do perfeito funcionamento do sistema, e o Banco Mundial, com a finalidade de financiar grandes projetos de infraestrutura nos países periféricos. O FMI e o Banco Mundial surgem “[...] como parte de um esforço conjunto para financiar a reconstrução da Europa após a devastação provocada pela Segunda Guerra Mundial e para salvar o mundo de depressões econômicas futuras” (STIGLITZ, 2002, p. 37). O rompimento do acordo de Bretton Woods aconteceu entre 1971 e 1976. Em 1971, o Governo dos EUA decidiu “[...] abandonar a ‘convertibilidade’ do dólar em ouro e instituir a ‘flutuação’ das moedas. Sendo esta última decisão oficializada em 1976” (SIZE, 1997, p. 23).

<sup>29</sup> A partir da metade da década de 60, conhecida como “década rebelde”, ocorreu “[...] uma verdadeira explosão de descontentamento social” (FIORI, 1998, p. 109), que se alastrou pelos países desenvolvidos. Foram reacesos os conflitos na Europa: maio de 1968 na França; processo revolucionário português de 1974-75; crescimento das lutas operárias na Grã-Bretanha e na Inglaterra, que se alastraram para o Japão, a Alemanha e os EUA. Ocorreram greves sindicais e estudantis, aliadas a novas formas de participação e organização social (movimentos pacifistas, contracultura, etc.). A insatisfação social da “década rebelde”, apesar de suas inúmeras faces, formas e ocorrência em lugares diferentes, teve alguns resultados com alcance mundial: uma “minoria” obteve “[...] avanços significativos no campo de seus direitos, e as universidades de todo o mundo foram reformadas, o movimento sindical voltou à sua origem conflituosa e obteve expressivas conquistas salariais entre 1968 e 1973. Mas, como consequência, rompeu-se o espírito de colaboração próprio do pós-guerra” (FIORI, 1998, p. 109).

[...] do conjunto da sociedade burguesa, uma crise das relações de produção capitalistas e de todas as relações sociais burguesas, que se imbrica com a diminuição durável do crescimento econômico [...], acentua e agrava os efeitos das flutuações conjunturais da economia e recebe, por sua vez, novos estímulos dessas flutuações (MANDEL, 1990, p. 13).

Esse contexto de crise<sup>30</sup> de um modelo social de acumulação e de reestruturação produtiva impôs novas formas de produção, organização e gestão do trabalho e novas estratégias, que permitissem a rearticulação da política econômica internacional, visando à recuperação de seu ciclo de reprodução, tão necessária à manutenção da hegemonia global sob a égide do capital.

O que está em curso desde a década de 70, alcançando sua maturidade na década de 90, quando ganhou maior visibilidade em suas alterações fundamentais, acentuando as mudanças nas relações econômicas e políticas entre o capital e o trabalho (CHESNAIS, 1996), é uma grande transformação<sup>31</sup>.

E todas as grandes transformações do sistema capitalista envolveram, simultaneamente, decisões e mudanças no campo da concorrência e acumulação do capital e da luta e centralização do poder político. Por isso, a ‘grande transformação’ do final de século [XX] não poderá jamais ser entendida se não se tiver em conta a estratégia de poder imperial que vem se impondo ao mundo a partir do seu eixo anglo-saxão. [...] como diz Fernand Braudel [...] neste como em outros momentos da história, **‘o resultado de uma crise longa e generalizada é muitas vezes o de clarificar o mapa do mundo, de devolver brutalmente cada um a seu lugar, de reforçar os fortes e inferiorizar os fracos’** (FIORI, 2002, p. 104-105, grifo nosso).

De posse dessas premissas, analisar-se-á a **grande transformação** a partir de vários níveis alterados, abrangendo, em concordância com FIORI (2002) e outros autores, sete campos principais: geopolítico, ideológico, econômico-financeiro, tecnológico, mercado de trabalho, estratégias de desenvolvimento e papel do Estado.

---

<sup>30</sup> Onde “Tudo que é sólido e estável se dissolve no ar [...]” (MARX; ENGELS, [1848] 1998, p. 8).

<sup>31</sup> “A burguesia não pode existir sem revolucionar permanentemente os instrumentos de produção – por conseguinte, as relações de produção e, com isso, todas as relações sociais” (MARX; ENGELS, [1848] 1998, p. 8).

A primeira transformação ocorreu no **campo geopolítico mundial**<sup>32</sup>: as derrotas políticas e militares norte-americanas no Sudeste Asiático, a absorção compulsória, pelos Estados Unidos do relativo sucesso militar de egípcios e sírios, rearmados pela União Soviética; e a invasão do Vietnã, questionada desde o primeiro momento, por movimentos pacifistas internacionais, levaram a que muitos autores afirmassem haver uma “crise na hegemonia norte-americana”. Contudo, na década de 80, a grande ofensiva anticomunista e a corrida tecnológica-militar da Administração Reagan culminaram com o fim da URSS (final da década de 80), com a Guerra do Golfo<sup>33</sup>(1991) e a queda do Muro de Berlim (1990), fatos que assinalaram o fim da Guerra Fria e daquele quadro político planetário, indicando o término do mundo bipolar e criando uma nova ordem mundial, altamente hierarquizada, articulada a partir do reordenamento dos países dominantes<sup>34</sup> e do poder global, econômico e militar dos EUA.

---

<sup>32</sup> Sobre a reorganização do mundo, consolidada na década de 90, ver Chesnais (1996), Tavares e Fiori (1998), Tavares (2000) e Aguiton (2002).

<sup>33</sup> A Guerra do Golfo “[...] desvela a realidade das correlações de força que não podem se resumir às taxas do crescimento do PIB [...]. A liberdade de ação, provada pela guerra do Golfo, não teria podido ser recuperada sem o equivalente de uma vitória sobre a União Soviética, e esta vitória sem o equivalente de uma estratégia’. [...] este conflito permitirá um retorno explícito da potência norte-americana e a exploração desta revelação na conduta prática dos negócios, tanto políticos como econômicos no mundo. [...] Os Estados do Golfo pagarão a fatura da guerra com a ajuda do Japão e assinarão com os Estados Unidos uma série de tratados de segurança que colocarão a zona, reserva de petróleo mundial, sob protetorado norte-americano. Além disto, os Estados Unidos utilizarão sua liderança militar e política para reativar sua economia. A indústria armamentista foi, logicamente, o primeiro beneficiário, com as monarquias petrolíferas se equipando imediatamente de materiais *made in US*. Paralelamente, as pressões começaram pela abertura dos mercados nos setores em que a economia norte-americana poderia ser exportadora: a agricultura e, sobretudo, todas as indústrias relacionadas com a ‘sociedade da informação’” (AGUITON, 2002, p. 44).

<sup>34</sup> Aguiton parte da hipótese de haver duas etapas no processo de reordenamento dos governos dos países dominantes. A primeira, em 1976-77, ocorreu através do lançamento dos planos de austeridade com o objetivo de recuperação da taxa de lucro, realizados por Raymond Barre, na França, e Helmut Schmidt, na República Federativa Alemã. Uma frase que expressa esses planos é a do Chanceler alemão que, às vésperas da explosão do desemprego na Europa, defendia as políticas de austeridade afirmando que “[...] os lucros de hoje são os empregos de amanhã”. A segunda etapa aconteceu após as eleições de Margareth Thatcher, em 1979, e de Ronald Regan, em 1980, com os prementes e constantes questionamentos desses governos às conquistas dos trabalhadores ocorridas nos anos 60 e 70 e com o rompimento com o “fordismo”. “Esta revolução conservadora começou por um enfrentamento direto com o mundo do trabalho: demissão dos grevistas do controle aéreo nos Estados Unidos, e intransigência total em face dos mineiros em greve na Grã-Bretanha. Prosseguiu com o questionamento da proteção social, a limitação dos direitos sindicais e, mais globalmente, com uma ofensiva conservadora tanto no plano interno – o retorno dos valores morais – como no plano internacional: apoio aos ‘contras’ da Nicarágua, lançamento da ‘guerra nas estrelas’, etc.” (AGUITON, 2002, p. 39).

A retomada da hegemonia americana, na década de 1980, pode ser lida como um **processo de redisciplinamento do trabalho, da periferia e dos países aliados**. Mas o decisivo é que este redisciplinamento foi feito a partir de um novo projeto internacional e de uma aliança estratégica entre o poder político e o capital financeiro, que começou pelo mundo anglo-saxão. Foi este projeto estratégico que, depois do fim do mundo socialista, assumiu a forma do império americano. Na década de 1990, os Estados Unidos retomam ou **reafirmam seu poder** e sua **supremacia mundial, econômica, política, militar e ideológica**, como no fim da Segunda Guerra Mundial, mas agora apoiados e instrumentalizados por **duas transformações decisivas** que ocorreram no **mundo das armas e do dinheiro**, e que mudaram, radicalmente, a forma de exercício de poder americano sobre o mundo (FIORI, 2002, p. 115, grifo nosso).

No “mundo das armas” houve uma revolução militar<sup>35</sup>, incrementada a partir do uso da informática e de sistemas de informação e controle remoto das bombas dirigidas, reduzindo ao mínimo possível a perda de soldados norte-americanos (ver Guerra do Golfo em 1991, Kosovo em 1999, Afeganistão em 2002-2003 e Iraque em 2004. No “mundo do dinheiro”, ocorreu a revolução financeira. Desse modo, “[...] a reorganização do mundo aparecia, no final dos anos 80, como um canteiro aberto” (AGUITON, 2002, p. 45), não mais assentada no equilíbrio de poder, “[...] mas na capacidade de arbítrio militar e monetário da única superpotência que sobreviveu à Guerra Fria e que vem gerindo o mundo de forma unipolar, desde 1991” (FIORI, 2000a, p. 73).

### O campo político-ideológico, condição da ofensiva geopolítica, tem suas raízes

[...] na ‘década rebelde’, mas [adquiriu] musculatura enquanto o pensamento conservador diagnosticava, nos anos 70, o problema da ingovernabilidade democrática e propunha o fim das políticas keynesianas e de bem-estar. As primeiras manifestações dessa restauração conservadora ocorreram nos Estados Unidos, na administração Nixon, mas só se disseminaram pelo mundo depois das vitórias eleitorais de Margaret Thatcher e Ronald Regan, provocando uma convergência no campo das idéias e das políticas

---

<sup>35</sup> De forma sucinta, mas ilustrativa sobre a “revolução militar”, ver os seguintes artigos de Fiori: *A Nova Guerra* (p. 54-57); *A Ética que veio do Deserto* (p. 66-69); *A Moeda e o Poder* (p. 70-76); *Nasce um Império* (p. 110-113); *O Império Americano* (p. 114-117) (FIORI, 2002).

econômicas que consagrou em pouco tempo a nova hegemonia mundial, chamada de ‘pensamento único’ neoliberal<sup>[36]</sup> (FIORI, 2002, p. 97).

Essa transformação baseada nos pressupostos básicos do liberalismo clássico, o que significa, no discurso teórico, “despolitizar” a economia e, na prática, reduzir a intervenção do Estado na vida social ao mínimo, tem como princípio ético a propagação de um subjetivismo e de um individualismo exacerbados, cuja cultura pós-moderna é seu protótipo (HARVEY, 1992), colocando o indivíduo e sua liberdade individual no topo da escala valorativa, desmontando os direitos sociais dos trabalhadores, secundarizando os objetivos vinculados à igualdade social, aceitos apenas como defesa de condições de mesmas e iniciais oportunidades<sup>37</sup> de todos.

Para isso, foi preciso transformar os Estados baseados nos modelos keynesiano e desenvolvimentista nos grandes causadores da estagflação dos anos 70. A afirmação era de que os desequilíbrios orçamentários eram provocados pelo crescimento do gasto público e, em particular, pelo gasto social. A “crise de governabilidade” era atribuída aos excessos das

---

<sup>36</sup> A chamada teoria neoliberal – corrente de pensamento constituída ao final da Segunda Guerra Mundial – tem como “[...] denominador comum: o ataque ao Estado regulador e a defesa do retorno ao Estado liberal idealizado pelos clássicos. [...] no campo econômico [...] se transformando em políticas de valor universal, o equilíbrio fiscal, a desregulação dos mercados, a abertura das economias nacionais e a privatização dos serviços públicos” (FIORI, 1998, p. 116). Esses substratos teóricos, em especial as políticas econômicas, passaram do campo da teoria para o plano prático através de políticas públicas transformadas em núcleo à formulação para o ajustamento econômico das economias capitalistas periféricas, sob orientação do FMI, do BIRD, da OMC, etc., a partir das vitórias de Thatcher na Inglaterra (1979), de Reagan nos Estados Unidos (1980) e de Kohl na Alemanha (1982). Para maior aprofundamento, ver também Netto (1993), Anderson (1995), Sader e Gentili (1995; 2001), Teixeira (1996), Laurell (1997), Gentili (2000), Soares (2000), Sola (2001) e Fiori (2002).

<sup>37</sup> Um exemplo que reflete essa visão do liberalismo é apontado por Gabriele Muzio. Essa economista, em algumas de suas observações sobre as características do sistema político-econômico atual, traz o exposto em um relatório publicado pela McKinsey (espécie de bíblia da globalização do capital), intitulado: *O Mercado sem Condições – tirando as amarras do capitalismo global*. A autora assim se posiciona sobre o relatório: “O mais interessante é que o relatório observa e aceita que existe concentração de riquezas e de renda no sistema global. Mas, diz ele [o relatório], isso é resultado da lógica meritocrática intrínseca ao mercado global. Os sujeitos (pessoas físicas e jurídicas) que compreendem melhor o ‘modo de globalização’ agem em conformidade com ele, e, conseqüentemente, são recompensados pelo mercado. Em contrapartida, são punidos todos os que permanecem amarrados à lógica antiga e confinada, que tenta limitar artificialmente o potencial do livre mercado. Este processo, naturalmente, tem como resultado o aumento da racionalidade total do sistema, de sua eficiência e produtividade, graças a uma seleção eugênica e à sobrevivência apenas dos mais aptos” (MUZIO, 2000, p. 149).

democracias de massa, por isso a proposição de minimização da “[...] participação democrática e do estado como forma e reduzir o peso das ‘decisões públicas’ tomadas com base no cálculo utilitário dos burocratas e políticos pressionado por corporações eleitorais e interesses econômicos cada vez mais poderosos” (FIORI, 1998, p. 116).

Em vista disso, o que está em vigor enquanto matriz teórica definidora do posicionamento político-ideológico é uma nova forma de liberalismo. Poder-se-ia perguntar, em tal caso, se existem diferenças entre o “velho” e “novo” liberalismo. Como pontua Fiori, em seu artigo *Velhas Idéias, Novos Objetivos*, é possível sublinhar pelo menos quatro diferenças importantes (FIORI, 2002). A primeira é a aspiração do “novo liberalismo” à cientificidade, exercendo influência sobre todas as outras ciências sociais; a segunda, a rara conjugação entre as idéias e o contexto de mudanças econômicas; a terceira, a transformação da velha utopia liberal de origem européia na matriz teórica do império norte-americano; a quarta e a mais relevante diferença entre o liberalismo clássico e sua versão atual é que,

O primeiro lutou, em nome da liberdade dos indivíduos e do comércio, contra o absolutismo e seu ‘sistema econômico mercantilista’ dos séculos XVII e XVIII. Neste sentido, foi, no seu tempo, uma ideologia revolucionária que cumpriu papel decisivo na irrupção do capitalismo industrial e na criação das instituições políticas liberais, que estão na origem da própria democracia. Algo completamente diferente se passou com o novo liberalismo que, nas duas últimas décadas do século XX, se transformou numa arma de ataque, não apenas contra o protecionismo e a regulação econômica estatal, mas também contra o *Welfare State*, uma das principais obras da democracia de massa da segunda metade do século XX. [...] É neste momento, mais do que em qualquer outro, que o neoliberalismo se transformou em ideologia e numa política conservadora ou mesmo reacionária, **ao legitimar uma verdadeira vingança do capital contra os trabalhadores**, feita na forma do desmonte de sua legislação sindical e dos seus direitos sociais (FIORI, 2002, p. 79, grifo nosso).

Dessa maneira, o “velho consenso keynesiano”, baseado em crescimento, pleno emprego e equidade, foi trocado pelo “novo consenso neoliberal”, baseado em equilíbrios macroeconômicos, competitividade global, eficiência e eficácia empresarial e pessoal.

Ainda em relação ao campo político-ideológico, é necessário acrescentar que, agregadamente à expansão do neoliberalismo e à conseqüente “crise” do Estado de Bem Estar Social, “[...] deu-se um processo de regressão da própria socialdemocracia<sup>38</sup>, que passou a atuar muito próxima da agenda neoliberal” (ANTUNES, 2000, p. 189). Esse processo político-ideológico efetivou-se com a subordinação dos países periféricos aos organismos hegemônicos do capital, **aceitando e acatando** as propostas veiculadas por esses como a única e correta alternativa de saída da “crise”. A aplicação, por parte dos governos latino-americanos, do “receituário” exposto no Consenso de Washington é um exemplo disso.

Paralelamente às transformações geopolítica e ideológica, foi gradativamente desenhada a **transformação no campo econômico**<sup>39</sup>, caracteristicamente na área monetário-financeira<sup>40</sup>, concentrando o núcleo duro da globalização, verdadeiro “protagonista<sup>41</sup> da

---

<sup>38</sup> Sobre o processo de regressão da socialdemocracia, chama-se atenção para a pertinência das considerações realizadas por Antunes, o que, diante da posição teórico-metodológica assumida nesta tese, constituiria um outro elemento demarcador sobre as conseqüências do fim do Leste Europeu e “[...] a aceitação e mesmo assimilação da nefasta e equivocada [por parte de significativos contingentes da classe trabalhadora] tese do ‘fim do socialismo’ [...], do fim do marxismo [...]. [E] a crise que se abateu sobre os partidos comunistas tradicionais e o sindicalismo a ele vinculado. Paralelamente ao desmoronamento da esquerda tradicional da era stalinista – e aqui entramos em outro ponto central –, deu-se um agudo processo *político e ideológico* de *socialdemocratização da esquerda* e sua conseqüente atuação subordinada à ordem do capital. Essa *acomodação socialdemocrática* atingiu fortemente a esquerda sindical e partidária, repercutindo, conseqüentemente, no interior da classe trabalhadora” (ANTUNES, 2000, p. 189, grifo do autor).

<sup>39</sup> Transformação esta baseada na política de restauração neoclássica (FIORI, 1998; 2000; 2001): deflação competitiva enquanto política universal, equilíbrio fiscal, desregulamentação dos mercados, abertura das economias nacionais, privatização dos serviços públicos. Para maior aprofundamento, ver Tavares e Fiori (1998) e Muzio (2000).

<sup>40</sup> Considerando a posição assumida pela CEPAL, a globalização financeira foi mais rápida que a comercial e a produtiva, diante do que é possível afirmar viver-se numa era de hegemonia do financeiro sobre o real (CEPAL, 2002, p. 20).

<sup>41</sup> O protagonismo das finanças no processo de globalização explica-se pelas seguintes razões: “(a) sua capacidade de se adaptar perfeitamente ao modelo de rede que se tornou dominante com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação [...]. (b) A versatilidade do dinheiro enquanto mercadoria. O capital financeiro pode facilmente ser medido em termos de quantidade, é fungível e pode ser prontamente transferido através de fronteiras e continentes. Ele também se presta melhor do que qualquer outra mercadoria à transferência do tipo virtual. (c) Existe uma perfeita e instantânea transferência da tecnologia e do *know-how* do setor financeiro através do mundo. Portanto, as finanças globais representam uma espécie de *software* de capital”. (d) Os serviços financeiros também formam a espinha dorsal da globalização das corporações, ao proporcionarem a intermediação e a distribuição de ativos financeiros, e a pesquisa” (MUZIO, 2000, p. 151).

globalização” (MUZIO, 2000). Essa transformação, iniciada nos anos 70, trouxe consigo as primeiras afluências de especulação, até a crise do petróleo<sup>42</sup>, em 1973,

Foi uma oportunidade tão magnífica, tanto para os bancos privados internacionais (a começar pelos maiores nomes dos Estados Unidos, que foram grandes recebedores de depósitos da OPEP) quanto para os governos ocidentais, que pode ser tentador deixar a imaginação correr e dizer que a crise do petróleo foi, na verdade, mais do que um golpe de sorte! Aquilo que tem toda a aparência de um choque totalmente exógeno foi, na verdade, **cuidadosamente dirigido para estabelecer a base para a colonização financeira do mundo**, ao mesmo tempo em que tornava possível às instituições financeiras internacionais realizarem lucros muito grandes e imediatos. Um verdadeiro golpe de gênio (MUZIO, 2000, p. 143, grifo nosso).

Logo, o processo de desregulamentação financeira, na década de 70, que começou com a criação do euromercado de dólares e que teve como segundo elemento o fim da paridade cambial, acordado em Bretton Woods, mudou a face econômica e política do capitalismo contemporâneo: o novo sistema monetário internacional, baseado no dólar, materializou-se sem qualquer padrão de referência, determinando as regras e a instituição de uma nova etapa de expansão capitalista e de uma nova hierarquia global na área político-militar. Esse novo ciclo de concentração capitalista foi generalizado, nos anos 80, pelo processo de desregulamentação dos mercados de capitais, estimulado pelo capital financeiro globalizado – nos países centrais, pelo efeito em cadeia denominado “desregulamentação competitiva”, via competição entre os Estados; nos países periféricos, tendo como justificativa a “crise externa”, mas como imposição das políticas de ajuste patrocinadas pelos credores e dos governos dos países centrais – e pela dolarização da maior parte dos negócios e da riqueza global e transformou “[...] a gestão monetária do FED no poder que administra e arbitra os

---

<sup>42</sup> A crise do petróleo gerou escassez de materiais para a industrialização e, portanto, ao desenvolvimento. A contração da demanda mundial por produtos de exportação manufaturados produziu déficits comerciais crescentes aos países importadores de petróleo e conseqüentemente, uma demanda por recursos financeiros por parte dos mesmos. A crise do petróleo e seus choques de preços oportunizaram “[...] ao cartel da OPEP jogar pela janela o ‘regime energético’ em que se sustentara o crescimento barato da economia mundial durante os anos 60-70” (FIORI, 1998, p. 108).

fluxos financeiros mundiais, os conflitos de interesses entre blocos de capitais e Estados, e que promove ativamente a homogeneização das políticas econômicas dos países mais frágeis” (FIORI, 2001, p. 14).

O perfil do sistema financeiro dessa época é resumido objetiva e claramente por Muzio (2000), que associa esse sistema operando em duas frentes: em uma como protagonista e na outra como intermediário. Como protagonista, enquadram-se todas as atividades relacionadas à especulação financeira: transações com câmbio de moedas estrangeiras, aquelas não relacionadas a operações comerciais e transações com títulos (dívidas, ações, permutas, garantias, etc.), cujo exclusivo intento “[...] é o de gerar lucros financeiros através do uso de instrumentos financeiros. Em outras palavras, são as *finanças pelas finanças*” (MUZIO, 2000, p. 148, grifo do autor). Na segunda frente, como intermediário, o sistema financeiro executa as transações em nome de outros e, com isso, não assume diretamente os riscos. O fundamento é ocasionar ganhos econômicos “[...] para a terceira parte externa ou torná-la capaz de financiar sua produção ou suas operações comerciais. No processo, ela ganha uma comissão ou honorários fixos” (MUZIO, 2000, p. 148). Assim, a totalidade de bens financeiros concentra-se em um número cada vez menor de grandes corporações globais integradas, que obtêm enormes lucros “[...] sentando-se no topo do sistema de produção global, a começar precisamente pelas finanças” (MUZIO, 2000, p. 150).

Da mesma forma que Muzio e outros autores, Fiori traz dados sobre a alta concentração financeira e de poder em escala mundial:

Alguns estudos estimam que existam hoje cerca de 40 mil empresas transnacionais, mas em geral se esquecem de acrescentar que, deste total, as 100 maiores (ou 0,3% delas) detêm um terço do estoque de capital e que, destas 100, 32 são norte-americanas e 19 japonesas. Além de omitirem o fato de que três quartos do seu valor agregado são produzidos nos países de

origem, não estando, portanto, distribuídos ou fragmentados pelo mundo. Por outro lado, no que diz respeito à distribuição dos ‘investimentos diretos estrangeiros’(IDE), cerca de 70% vieram dos Estados Unidos, Inglaterra, França, Alemanha e Japão e porcentagem semelhante foi dirigida para esses mesmos países. O restante distribuiu-se entre alguns ‘mercados emergentes’: a maior parte foi para a China e alguns de seus vizinhos do leste da Ásia e outra pequena parte para o México, Argentina e Brasil, sobretudo na década de 90. Mas foi muito pouco o que chegou, até agora, à outra parte do sistema. **Existem no mundo cerca de 180 países independentes, e 100 deles só receberam em conjunto – no período – cerca de 1% do total dos IDE** (FIORI, 2002, p. 26, grifo nosso).

Essa nova configuração econômica revela, pois, um movimento territorial altamente seletivo e hierarquizado, concentrando-se nos EUA, na Europa e em alguns países asiáticos. A maioria dos países fica eliminada dessa nova “modelagem”, onde se enquadram os da América Latina.

Em vista disso, o que está ordenado é um processo de globalização da “[...] economia, de constituição de *um regime de acumulação mundial predominantemente financeiro*, ou melhor, ‘uma nova configuração’ do capitalismo mundial e dos mecanismos que comandam seu desempenho e sua regulação [...]” (BEHRING, 2003, p. 41, grifo do autor).

**A revolução tecnológica**, quarta grande transformação, é elemento poderoso e fundamental na aceleração da globalização, uma vez que é ela que permite o sucesso quantitativo às grandes corporações industriais e financeiras. As atuais possibilidades tecnológicas<sup>43</sup>, com resultados na área da microeletrônica, dos computadores e da telecomunicação e no corpo de inovações intituladas Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC), “[...] tocam o processo de produção, os setores de crescimento das economias dominantes, mas também os modos de vida das populações [...]” (AGUITON, 2002, p. 29). A TIC, por exemplo, “[...] praticamente erradicou as dimensões físicas e

---

<sup>43</sup> “[...] cujas invenções e descobertas fundamentais ocorreram durante a Segunda Guerra Mundial, mas a utilização econômica só ocorreu a partir da crise econômica dos anos 70” (FIORI, 2002, p. 99).

psicológicas, do espaço e do tempo” (MUZIO, 2000, p. 142), definindo uma nova extensão, custo e velocidade de circulação nas informações, o que torna possível o capital se “tornar globalizado”, uma vez que possibilita a integração, em tempo real, de todos os mercados financeiros e permite alterações produtivas com aumentos de produtividade e lucratividade, o que tem significado redução de postos de trabalho.

A quinta transformação vem ocorrendo em relação ao **mercado de trabalho**<sup>44</sup> ou do emprego “[...] afetando tanto a materialidade da classe trabalhadora, a sua forma de ser, quanto a sua esfera mais propriamente *subjetiva, política, ideológica*, dos valores e do ideário que pautam suas ações e práticas concretas” (ANTUNES, 2000, p. 188, grifo do autor). De fato, as transformações ocorridas no mundo do trabalho “[...] envolve[m] todo um rearranjo interno e externo da classe operária, em âmbito nacional, regional e mundial” (IANNI, 2001, p. 130).

Quer dizer, nas últimas décadas do século XX até o início deste século, após “[...] 25 anos de crescimento sustentado e baixos índices de desemprego” (FIORI, 2002, p. 100), assiste-se a uma desaceleração no crescimento e a uma reestruturação produtiva, com enormes alterações no mundo do trabalho: em suas formas de inserção e na organização na estrutura produtiva, no número de empregos, na remuneração, nas relações trabalhistas e nas condições jurídico-políticas de organização sindical, dispondo novas formas e significados do trabalho. Nos novos processos emergentes, “[...] o cronômetro e a produção em série são

---

<sup>44</sup> Essa transformação, a exemplo das outras, foi erigida a partir de meios financeiros e políticos, mas também sobre um outro elemento demarcador: o patronato. Ou seja, “A crise, trazida à luz do dia no momento do choque de petróleo, se manifesta antes por uma baixa importante na taxa de lucro. Muito cedo, e bem antes dos governos que continuaram, por sua parte, durante alguns anos ainda, a aplicar as políticas de tipo keynesiano, o patronato se mobilizou, [...] desde 1975, a UNICE, a organização patronal européia, lançou uma ‘cruzada ideológica’ contra as políticas dos governos e da Comunidade Européia, e iniciou o conflito com o sindicalismo para impor a moderação salarial, a flexibilidade, a distribuição do tempo de trabalho e o trabalho em tempo parcial. Era o início de uma ofensiva que prosseguiu durante os anos 80 e 90 e que alcançou todos os terrenos: individualização e moderação de salários, desenvolvimento da precariedade, questionamento do direito ao trabalho e da proteção social, etc.” (AGUITON, 2002, p. 37).

substituídos pela flexibilização da produção, por novos padrões de busca de produtividade, por novas formas de adequação da produção à lógica de mercado” (ANTUNES, 2000, p. 210).

Pode-se dizer que as novas formas dos processos de trabalho e de produção apoiam-se na flexibilização dos processos e dos mercados de trabalho e nos produtos e padrões de consumo. “Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 1992, p. 140).

Têm-se, como resultado dos processos de transformação do capital, vários impactos em relação ao mundo do trabalho, marcados por uma redução do contingente da classe operária industrial tradicional e concomitante aumento significativo das formas diversas de trabalho parcial, precário, terceirizado, subcontratado, vinculado à economia informal, ao setor serviços; esfacelamento do poder sindical (base estrutural do modelo de trabalho anterior, fordista/taylorista); e desdobramentos relativos aos direitos do trabalho, uma vez que os patrões tiraram proveito da volatilidade do mercado, do aumento da competição, do estreitamento das margens de lucro, do enfraquecimento do poder sindical e da grande mão-de-obra excedente, para imporem regimes e contratos de trabalho mais flexíveis. Em vista disso, os direitos do trabalhador, tão duramente conquistados através de diversas formas de luta social, são desregulamentados e flexibilizados, “[...] de forma a dotar o capital do instrumental necessário para adequar-se à sua nova fase” (ANTUNES, 2000, p. 210). Isso implicou altos níveis de desemprego estrutural, “[...] rápida destruição e reconstrução de habilidades, ganhos modestos (quando há) de salários reais [...]” (HARVEY, 1992, p. 142).

Essa transformação metamorfoseia o mundo do trabalho e, conseqüentemente, o trabalhador, que é atingido fortemente em sua consciência e subjetividade, uma vez que é baseada em uma

[...] produção flexibilizada que busca a adesão de fundo por parte dos trabalhadores, que devem assumir o projeto do capital. [...] **o capital busca o consentimento e a adesão dos trabalhadores** no interior das empresas, **para viabilizar um projeto** que é aquele **desenhado e concebido** segundo seus fundamentos exclusivos. Trata-se de uma forma de alienação ou estranhamento [...] que, diferenciando-se do despotismo fordista, leva a uma interiorização ainda mais profunda do ideário do capital, avançando no processo de expropriação do *savoir faire* do trabalho (ANTUNES, 2000, p. 190, grifo nosso).

Logo, a metamorfose do mundo do trabalho, altera

[...] os padrões de sociabilidade, vida cultural e consciência, simultaneamente às condições de organização, mobilização e reivindicação [anteriormente produzidos e sedimentados]. ‘As empresas praticam uma estratégia de flexibilização em dois níveis simultâneos: o núcleo estável do pessoal da firma deve ter uma flexibilidade funcional; a mão de obra periférica, por seu lado, deve apresentar uma flexibilidade numérica. Em outros termos, em torno de um núcleo de trabalhadores estáveis, apresentando um amplo leque de qualificações, flutua uma mão-de-obra periférica, de qualificações menores e mais limitadas, submetida ao acaso da conjuntura’ (IANNI, 2001, p.131).

De forma sucinta, com o propósito de dar maior visibilidade, enfatizam-se algumas conseqüências da transformação ocorrida no processo de produção e que atingem o mundo do trabalho. Para isso, utilizam-se as explicações manifestas por Antunes (2000). Houve (a) diminuição do trabalhador manual, fabril, concentrado; (b) crescimento acentuado de diversas formas de precarização do trabalho (subproletarização), resultado do trabalho parcial, temporário, subcontratado, terceirizado; (c) significativa ascensão, em escala mundial, do trabalho feminino, especialmente em formas precarizadas e com salários comumente mais baixos; (d) expansão dos assalariados médios, particularmente no setor serviços, mas que

atualmente vêm perdendo espaço para o denominado desemprego tecnológico; (e) afastamento do mercado de trabalho dos jovens e “velhos” (ao redor de 45 anos); (f) reforço e superexploração do trabalho, via trabalho migrante e trabalho infantil; (g) níveis desumanos de desemprego estrutural; (h) o aumento daquilo que,

Marx chamou de *trabalho social combinado* no processo de criação de valores de troca [...], no qual trabalhadores de diversas partes do mundo participam do processo produtivo. O que, [...] não caminha no sentido da eliminação da classe trabalhadora, e sim da sua precarização, intensificação e utilização de maneira ainda mais diversificada (ANTUNES, 2000, p. 191, grifo do autor).

Em suma, houve o privilegiamento do capital em detrimento do trabalho.

Essas conseqüências significam, dentre outras, uma redução da participação salarial na renda nacional.

A sexta transformação ocorreu junto à **periferia capitalista** e representou uma mudança<sup>45</sup> radical da estratégia<sup>46</sup>, seguida pelos seus principais Estados, desde a Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>45</sup> “Durante a segunda metade do século XIX foi possível compatibilizar a integração e a dependência econômica dos principais países latino-americanos no padrão e no ciclo da economia inglesa, com sua subordinação à supremacia geopolítica regional dos Estados Unidos. No século XX, estes países tiveram pouca importância na Guerra Fria, mas aceitaram, com total lealdade, a hegemonia norte-americana e foram lugares privilegiados da experimentação da estratégia liberal-desenvolvimentista organizada por seus Estados, aliados ao capital financeiro internacional” (FIORI, 2000a, p. 77).

<sup>46</sup> Essa mudança de estratégia está plenamente alinhada à mudança de orientação estratégica norte-americana, iniciada na década de 70, qual seja: vencer a Guerra Fria, enquadrar os países aliados e retomar a liderança do bloco capitalista. Agregado à isso, objetivava minimizar os gastos sociais, combater os sindicatos, controlar os organismos internacionais (FMI, BIRD, ONU, etc.), adequando-os aos interesses norte-americanos. Para melhor compreensão sobre esta análise, ver Tavares e Fiori (1998), *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*, e Fiori (2000), *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*.

[...] ainda na primeira metade dos anos oitenta, e num cenário de menor importância estratégica, os Estados Unidos completaram seu ‘**redisciplinamento**’ da periferia, do ponto de vista militar, alinhando-se firmemente ao lado da Inglaterra na Guerra das Malvinas e realizando intervenções exemplares no Panamá e em Granada, além de bombardear a Líbia e armar uma estranha guerra no Oriente Médio entre seus principais adversários no mundo do fundamentalismo islâmico, o Irã e o Iraque. E, do ponto de vista econômico, impondo um ajuste obrigatório das economias endividadas, particularmente no caso latino-americano, depois da moratória mexicana de 1982 (FIORI, 1998, p. 119, grifo nosso).

O “redisciplinamento”<sup>47</sup> iniciou já na década de 70, com a revisão da estratégia norte-americana em relação à periferia e o projeto desenvolvimentista, que anunciava ser impossível haver desenvolvimento generalizado. Essa revisão não foi

uma resposta ao pessimismo que se generalizara, a partir da América Latina, com respeito à eficácia das políticas de desenvolvimento. Foi uma resposta ao questionamento simultâneo do seu poder militar e econômico, expresso pelo lado militar, como reação à humilhante derrota no Vietnã, e que se prolongou na imprevisão da guerra do Yom Kippur e, bem mais tarde, nas revoluções da Nicarágua e do Irã. Pelo lado econômico, respondia à proposta de um grupo expressivo do Terceiro Mundo favorável à rediscussão da ordem econômica internacional, o que supunha algum grau de redistribuição do poder entre os Estados como condição prévia do sucesso dos projetos de distribuição da riqueza mundial (FIORI, 2000a, p.77-78).

A estratégia norte-americana baseava-se no privilegiamento de países e regiões como forma de enfraquecer as alianças entre os países em desenvolvimento e de cooptação dos mesmos.

---

<sup>47</sup> Na década de 70, alguns países periféricos – que questionavam, inclusive, a hierarquia de poder internacional – apresentaram uma proposta acerca da redistribuição de poder – que foi aprovada em Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1974 (Sexta Sessão Especial) –, a qual defendia a constituição de uma nova ordem econômica mundial, pautada na defesa do direito dos países em desenvolvimento de: “(1) criarem associações de produtores; (2) vincularem os preços de seus produtos de exportação ao movimento dos preços dos produtos industriais que importavam dos países desenvolvidos; (3) nacionalizarem empresas ligadas ao exercício da soberania sobre seus recursos naturais; (4) definirem regras próprias para o funcionamento das multinacionais nos seus territórios. Agrega-se a esta agenda a defesa da necessidade premente de rediscutir o sistema de tarifas e o próprio sistema monetário internacional” (FIORI, 2000a, p. 78). O “redisciplinamento” foi também uma resposta dos EUA a essa contraposição periférica.

Mas foi somente nos anos 80, que as condições econômicas e políticas favoráveis permitiram aos EUA associarem a nova premissa geoeconômica ao projeto de renúncia ao desenvolvimentismo. O dólar forte e a crise financeira dos Estados desenvolvimentistas<sup>48</sup> “[...] abriram as portas para a promoção ativa da convergência das políticas econômicas na região [América Latina]” (FIORI, 1998, p. 57).

Quer dizer, a crise econômica mundial propagou uma “crise” de balanço de pagamentos nos países periféricos, principalmente a partir da década de 80, o que acarretou uma “[...] enorme sangria de recursos [...] junto com sua expulsão do mercado internacional de crédito [tendo] como conseqüências a explosão inflacionária e a estagnação econômica da ‘década perdida’<sup>[49]</sup> [década de 80] (FIORI, 2002, p. 82). Essa “crise” obrigou os países latino-americanos a se subordinarem às políticas de ajuste estrutural determinadas pelos credores – organismos internacionais e governos dos países centrais –, em troca da renegociação de suas dívidas e do retorno ao sistema financeiro internacional. Isso permitiu que “[...] a estratégia de ‘cooptação seletiva’ se associasse de forma mais clara e definitiva ao projeto de restauração na periferia latino-americana” (FIORI, 2000a, p. 79) e ao enunciado liberal vigente definido por mercados desregulados, economias abertas e exportadoras e Estado não interventor. Esse enunciado liberal, para a América Latina, está condensado no Consenso de Washington.

---

<sup>48</sup> Sobre as condições da América Latina na década de 80 e a “crise” dos Estados desenvolvimentistas, ver, neste Capítulo, o item 1.1.2.

<sup>49</sup> Década perdida, expressão primeiramente utilizada pela CEPAL em relação à década de 80 na América Latina, caracterizada, dentre outros fatores, por baixíssimo crescimento econômico, hiperinflação e altos índices de pobreza.

Em vista disso, a conexão dos países periféricos com as finanças internacionais resultou em decisões e estratégias completamente fora do seu controle. Essa conexão abriu espaço para

[...] um tipo de ‘modelo de *hacienda*’ nas relações internacionais. O modelo normalmente se aplica ao camponês pobre que nada possui além de sua força de trabalho, em troca da qual recebe um pagamento muito baixo, mas a quem são oferecidos, pelo dono da *hacienda*, empréstimos relativamente generosos, para que possa comprar sua comida, transformando-o, desse modo, em um trabalhador cativo, efetivamente um escravo. De maneira notavelmente semelhante, aos países do Terceiro Mundo foram oferecidos créditos quase ilimitados; desse modo, estes criaram, para si mesmos e para seus povos, a obrigação de pagar ‘em espécie’ (trabalho, recursos naturais, aceitação de interferências externas na determinação de suas políticas, apenas para citar alguns poucos exemplos) (MUZIO, 2000, p. 143).

Chegavam ao fim, dessa forma, “[...] as ambições de autonomia econômica das últimas experiências desenvolvimentistas da América Latina” (FIORI, 1998, p.119). O proposto no Consenso confirmava as experiências econômicas neoliberais do Chile e da Argentina<sup>50</sup> nos anos 70, agora convertidos em protótipo econômico para toda a América Latina.

Ratifica-se o enunciado até aqui: a transformação ocorrida no *locus* da periferia capitalista reflete o comportamento das classes dominantes em relação à gestão financeira que,

---

<sup>50</sup> A implementação das reformas e dos ajustes na América Latina não aconteceu de forma uniforme, seja no período, seja em relação a cada área de reforma. O Chile inicia sua experiência entre 1973 (após a queda de Salvador Allende) e 1979; a Argentina entre 1976 e 1979. A crise da dívida, a partir de 1982, interrompeu o processo das reformas até o início da década de 90. Para maiores informações sobre os períodos e as áreas de reformas implantadas, ver Stallings e Peres (2002).

[...] como diz Karl Polanyi, sempre tiveram comportamento ambíguo. Por um lado são cosmopolitas e pacifistas<sup>51</sup>, porque, uma vez estabelecida determinada hierarquia de moedas, qualquer alteração significará gigantescas transferências de riqueza. Por outro lado, **não se podem desfazer do vínculo territorial com determinada jurisdição política e monetária, onde reproduzem e realizam, em última instância, o valor de sua riqueza.** Em todas as sociedades e momentos do capitalismo, o capital financeiro projetou-se para fora, como forma de conquista ou preservação de seu valor patrimonial (FIORI, 2001, p. 21).

Para melhor esclarecimento da relação entre a hegemonia capitalista e os países periféricos, apropria-se dos argumentos expostos na hipótese nucleadora do livro *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*, organizado por José Luís Fiori (2000b)<sup>52</sup>: considerando cada etapa histórica, os espaços e as oportunidades para o desenvolvimento dos países periféricos dependem da forma como enfrentaram sua “restrição interna”, a partir de dois determinantes essenciais “[...] (i) as características gerais do regime monetário internacional e, em particular, a forma pela qual o país central opera o padrão monetário internacional; (ii) a orientação geopolítica<sup>53</sup> da (s) potência (s) dominante (s)” (MEDEIROS; SERRANO, 2000, p. 120). Quer dizer, o desenvolvimento econômico, assimétrico e desigual, no capitalismo pautado na relação centro-periferia, depende das estratégias econômicas e comerciais definidas pelo centro. Dito de outra maneira:

---

<sup>51</sup> Ver Hobsbawn (1995) e Polanyi (2000).

<sup>52</sup> Com artigos do próprio Fiori, além de Aloisio Teixeira, Carlos A. Medeiros, Ernani Teixeira Torres Filho, Franklin Serrano, José Carlos de Souza Braga, José Carlos Miranda, Luciano Coutinho, Luís Manuel Fernandes, Luiz Gonzaga Belluzzo, Maria da Conceição Tavares, Plínio de Arruda Sampaio e Wilson Cano.

<sup>53</sup> A partir do início da década de 1980, via governo Reagan, os EUA definem a sua “nova” estratégia pautada em quatro decisões: (a) apoio às ações anticomunistas em todos os níveis e países. Exemplos: apoio ao “contras” na Nicarágua, Angola, Etiópia, Afeganistão; (b) instalação de uma nova rede de mísseis de médio alcance, através do território europeu, tendo dois objetivos prioritários. Um “[...] ameaçar o território soviético e [outro] ‘adoçar’ o comportamento dos aliados europeus” (FIORI, 1998, p. 118); (c) executar o projeto científico-tecnológico-militar denominado Guerra nas Estrelas; (d) manter a estratégia em relação à China – “[...] decisão a que talvez terá maior impacto sobre a história futura da humanidade” (FIORI, 1998, p. 119) – de reconhecimento diplomático, abertura dos mercados norte-americanos à China que pode “[...] usufruir uma condição semelhante à dos demais tigres asiáticos, sem ser um protetorado militar norte-americano. Conclua-se a divisão do mundo comunista e redesenhava-se, simultaneamente, o mapa da competição estatal dentro do Continente asiático” (FIORI, 1998, p. 119).

Tanto a ampliação ou mudança na hierarquia dos países do centro quanto o crescimento acelerado e mesmo a diminuição significativa do atraso relativo nos países da **periferia são processos que pouco ou nada têm de automáticos ou naturais e dependem, fundamentalmente, de estratégias internas de desenvolvimento dos Estados nacionais. Por outro lado**, precisamente pelas assimetrias mencionadas acima [entre países centrais e periféricos, considerando o poder militar, o controle das finanças internacionais e o progresso técnico], **o resultado final de tais projetos está fortemente associado, em cada período histórico, às suas condições externas** (MEDEIROS; SERRANO, 2000, p. 120, grifo nosso).

A renegociação da dívida dos países latino-americanos consolidou a universalizada estratégia econômica norte-americana para a homogeneização de políticas econômicas e a forma de inserção desregulada e subordinada da periferia às finanças privadas internacionais.

A sétima mudança fundamental ocorreu relacionada ao **papel dos Estados nacionais** diante do que não teria sido possível ter ocorrido o processo de globalização.

Algumas das mudanças ocorridas no papel do Estado correspondem à minimização deste – tendo em vista sua “crise” enquanto Estado Social –, através da máxima ideológica veiculada de “despolitizar” a economia e reduzir sua intervenção na vida social ao mínimo.

A denominada “crise” do Estado Social<sup>54</sup> refere-se ao questionamento dos sustentáculos dos Estados baseados nas propostas keynesianas e desenvolvimentistas, e ao

---

<sup>54</sup> “São várias as explicações para a crise do Estado social: (1) [...] como crise fiscal. O Estado, ao se converter em eixo da acumulação do capital e da ordem social, viu-se obrigado a gastar muito além de um orçamento não inflacionário. As receitas do Estado, provenientes dos lucros de suas empresas, dos impostos recolhidos de operários e empresas, dos empréstimos e da emissão monetária, não poderiam equilibrar-se no Estado social, porque isso equivaleria a dar aos atores sociais com uma mão e tirar com a outra, anulando o efeito multiplicador dos seus gastos na economia e na política. Isto é, o funcionamento financeiro do Estado levava implícito o déficit por meio do subsídio ao investimento, à produção e ao consumo [...]. (2) A segunda [...] baseia-se na ‘inflação’ das demandas e das proteções ao trabalhadores. O crescimento da produtividade pressionaria para abaixar a taxa de lucros, também pela rigidez nos processos de trabalho. A resposta empresarial teria sido uma menor taxa de investimentos e uma crise de acumulação. Isto é, a crise de acumulação seria devida ao *Welfare State*. (3) Haveria a teoria inversa, a crise do *Welfare State*, como resultado da crise de acumulação, ao fazer depender, as receitas do Estado, dos impostos aos assalariados e ao capital e do nível do emprego e do salário. (4) [...] consequência do taylorismo-fordismo em nível dos processos de trabalho. A crise de produtividade gera desemprego, queda salarial, menor arrecadação para o Estado, crise fiscal, crise de legitimidade e reestruturação do próprio Estado em direção ao neoliberalismo” (TOLEDO, 1997, p. 77).

diagnóstico<sup>55</sup> realizado pelas elites dominantes e seus teóricos aliados, que interpretavam que o excesso de demandas atendidas pelo Estado Social criava uma posição de ingovernabilidade, uma vez que havia uma “crise fiscal” atribuída ao demasiado gasto público social, destarte, à demasiada carga fiscal e a contribuições sociais ao demasiado Estado. Esses questionamentos levam à proposição do Estado mínimo, normativo e gestor, que não interfere na atuação do mercado, uma vez que a intervenção estatal junto ao mercado é considerada deformadora de produtos e ativos e gera espirais inflacionários.

A minimização do Estado traz embutido o elemento de transferência da administração dos fluxos financeiros atuais e futuros para entidades privadas, forma de limitar ao mínimo possível a capacidade econômica do Estado, sua capacidade de gerar recursos essenciais a seu funcionamento. Isso leva os Estados a dependerem do capital para poder em levar adiante seus programas, serviços e dívidas. Conseqüentemente, os Estados perdem sua capacidade de legislar e de implementar ações “autonomamente”.

Sobre a “perda de autonomia”, é bom lembrar que os “[...] Estados nasceram juntos com o capitalismo e estabeleceram com ele, através dos séculos, uma relação tormentosa, mas indispensável e frutífera para os donos do dinheiro tanto quanto para os donos do poder político” (FIORI, 2001, p. 24). Assim sendo, a “retirada do Estado” ou sua desregulamentação precisa ser analisada à luz da formação dos Estados modernos, que,

---

<sup>55</sup> Diagnóstico repassado à sociedade como a única forma de ler e interpretar a realidade. Esse repasse foi consumado através de uma “cruzada”, onde os grandes jornais, rádio e televisão bateram na mesma tecla – a exemplo de outros momentos históricos –, defendendo o ponto de vista dominante, formando um coro, que conjugou e entoou a mesma canção. “Isso acontece sempre em torno de grandes problemas da sociedade, justamente os problemas em torno dos quais giram grandes teses. [...] o certo é que ela [a cruzada] não surge por coincidência e nem se origina do nada. Ela tem sólidos e profundos alicerces, tem aquelas razões que alguém já disse serem razões que a própria razão desconhece, como as do coração. São as razões do lucro, no final de contas” (SODRÉ, 1996, p. 65-66).

[...] embora tenham regulamentado e legislado [em favor da proteção social aos trabalhadores por exemplo], nunca o fizeram em conflito aberto aos interesses do capital. Mesmo quando os Estados democráticos conseguiram proporcionar altos níveis de proteção social, como na Europa, isto nunca aconteceu contra o capital. Pelo contrário, seria possível argumentar, hoje em dia, que tudo isso se deu com a aprovação tácita dos capitalistas, que viram seus mercados crescerem e se fortalecerem, como resultado da legislação do bem-estar-social (MUZIO, 2000, p. 153).

O “fim das soberanias nacionais”<sup>56</sup>, a “morte do Estado”, foi realizada em um momento de aumento significativo da competição entre estes por capitais e investimentos internacionais; em um momento de multiplicação<sup>57</sup> dos Estados nacionais<sup>58</sup>, imprescindíveis à expansão da territorialidade do capital financeiro globalizado. O novo ciclo de aceleração do processo de mundialização capitalista, seguido de alterações geopolíticas, desenhou um novo momento histórico, com renegociação política e estratégica das hierarquias geopolíticas e geoeconômicas, como também dos graus de soberania de cada uma de suas jurisdições políticas.

Sintetizando, a crise econômica mundial da década de 70 demandou respostas do capital, através de medidas articuladoras da reestruturação do processo político e econômico em vigor.

---

<sup>56</sup> O que tem justificado as denominadas “intervenção humanitárias” em países que “abusem do seu poder” dentre outros exemplos, ver invasão dos EUA ao Afeganistão em 2002-03 e ao Iraque em 2004. Ver, nesta mesma parte, a transformação no campo geopolítico mundial.

<sup>57</sup> A “[...] universalização dos Estados nacionais foi fenômeno muito recente. Começou com a decomposição dos impérios ibéricos e a independência norte-americana, no início do século XIX, mas, no início do século XX, grande parte da população mundial ainda vivia no território dos impérios europeus, e não havia mais de 30 ou 40 Estados independentes. Hoje, são cerca de 190 e se multiplicaram em três grandes momentos: logo depois da 1ª Guerra Mundial, quando se dissolveram os impérios austro-húngaro e otomano; depois da 2ª Guerra Mundial, quando se dissolveram os impérios europeus na Ásia e na África; e depois de 1991, quando se desintegrou o território do velho império russo” (FIORI, 2001, p. 23). Para maiores esclarecimentos sobre a constituição dos Estados nacionais, ver Fiori (2000a), Fiori e Medeiros (2001).

<sup>58</sup> “Desde o princípio, toda nação está sempre atravessada pelas tensões e contradições que tanto conduzem à integração como à desintegração [...]. A nação é uma criação simultaneamente geográfica, econômica, demográfica, cultural, social, histórica e política, com todas as características de um processo histórico. Formam-se e transformam-se segundo o jogo das forças sociais internas e externas, modificando-se de tempos em tempos, ou continuamente. Simbolizada no Estado-nação, em geral adquire a fisionomia desta ou daquela classe dominante, deste ou daquele bloco de poder” (IANNI, 2001, p. 83).

Houve uma resposta contundente do capital à queda das taxas de juros da década de 70 [...]. Os anos de 1980 foram marcados por uma revolução tecnológica e organizacional na produção, tratada na literatura disponível como reestruturação produtiva [...] da corrida tecnológica em busca do diferencial de produtividade do trabalho, como fonte de superlucros [...]; pela mundialização da economia, diga-se, uma reformulação das estratégias empresariais e dos países no âmbito do mercado mundial de mercadorias e capitais, que implica uma divisão do trabalho e uma relação centro/periferia diferenciados do período anterior, combinada ao processo de financeirização [...]; e pelo ajuste neoliberal, especialmente **com um novo perfil das políticas econômicas e industriais desenvolvidas pelos Estados nacionais, bem como um novo padrão da relação Estado/sociedade civil, com fortes implicações para o desenvolvimento de políticas públicas, para a democracia e para o ambiente intelectual e moral.** Estes são processos imbricados e interdependentes no seio da totalidade concreta, que é a sociedade burguesa contemporânea [...] (BEHRING, 2003, p. 33-34, grifo nosso).

Portanto, a grande transformação, agrupada em vários campos fundamentais articulados (geopolítico, ideológico, econômico-financeiro, tecnológico, mercado de trabalho, estratégias de desenvolvimento e papel dos Estados), configurou-se através de uma estratégia política, ideologicamente dirigida para estabelecer a base para a colonização **financeira do mundo, verdadeiro golpe de gênio** (MUZIO, 2000).

O novo modelo de desenvolvimento econômico caracteriza-se por transcender “[...] mercados e fronteiras, regimes políticos e projetos nacionais, regionalismos e geopolíticas, culturas e civilizações” (IANNI, 2001, p. 17). Com isso, a reprodução ampliada do capital em escala global passou a ser uma determinação predominante no modo pelo qual se organizam a produção, a troca e o consumo.

Esse processo teve como conseqüência o acirramento da concorrência capitalista, responsável por redistribuições e destruições muito rápidas das forças produtivas básicas (capital, tecnologia, força de trabalho, divisão transnacional do trabalho). Além disso, encontra-se estruturado em uma alta concentração de riqueza, renda pessoal, controle de

mercados e de poder, definindo uma dinâmica onde todas as deliberações importantes referentes à produção globalizada são tomadas por um grupo restrito de empresas e bancos do países centrais, de forma localizada e convergente. Essas decisões têm sido ratificadas pelos organismos multilaterais, cuja estratégia é efetivamente mundial, configurando a “ditadura do capital financeiro”, que vem direcionando “[...] os fluxos de capital financeiro, a disponibilidade de crédito e liquidez, em qualquer parte do globo, a uma lógica financeira centralizada tanto no que toca à fixação de parâmetros de rentabilidade como à distribuição do risco [...]” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 73).

O desenvolvimento dessas estruturas do poder global expressa “[...] as configurações e os movimentos, as articulações e as contradições no âmbito da sociedade global. [...] apoiam-se em Estados nacionais, centrais e periféricos, dominantes e subalternos, ao sul e ao norte, ocidentais e orientais” (IANNI, 2001, p. 18).

No entanto, a carência de capitais de investimento encoraja a rivalidade entre países e regiões, incitando “Uma guerra que vem destruindo laços de solidariedade e integração nacional, além de permitir que [...] as grandes corporações imponham condições [...] aos territórios ‘eleitos’, afetando negativamente sua ‘governabilidade’ e suas populações” (FIORI, 2002, p. 27).

Apesar de o processo de globalização abranger tanto os países centrais quanto os periféricos<sup>59</sup>, há uma enorme diferenciação na inserção dos mesmos. No caso dos países periféricos, estes figuram, em princípio, somente “[...] como receptores dos padrões de consumo global, difundidos a partir do centro e a depender de condições macroeconômicas

---

<sup>59</sup> Uma vez que mesmo as economias nacionais “[...] mais poderosas movimentam-se em conformidade com a dinâmica do capital em geral, operando em escala global, subsumindo real ou formalmente os capitais nacionais e regionais” (IANNI, 2001, p. 17-18).

conjunturais, como plataformas de expansão concorrencial ou circuitos auxiliares de valorização patrimonial e financeira” (TAVARES; MELIN, 1998, p. 77).

Enfim, o processo de globalização atual vem se constituindo por um crescimento econômico mundial desacelerado, seletivo, hierarquizado e assimétrico em três grandes planos: (a) geográfico, com concentração de dinamismo nos EUA e na China; (b) dos agregados macroeconômicos relevantes – as exportações a todas as partes do mundo, desejo de todos os que vêm participando do “jogo”, foi transformada em uma verdadeira guerra comercial, e o investimento produtivo em ampliação de capacidade é preterido em favor do investimento financeiro, patrimonial e especulativo –; (c) social, com altos índices de desemprego e de subemprego na Europa, na América Latina e no antigo bloco soviético. Piora, em todo o mundo, a distribuição de renda, com maior participação de rentistas e diminuição do derivado do trabalho (TAVARES; MELIN, 1998).

Caracterizado o contexto internacional e as grandes transformações políticas e econômicas, configuram-se as condições internas da América Latina, considerando aspectos históricos da evolução socioeconômica, perspectivas e relação de dependência ao capitalismo internacional, nas multifacetadas e contraditórias relações de força e de poder e os determinantes do processo da implementação do ajuste estrutural na região.

### **1.1.2 A realidade da América Latina no contexto das transformações**

De maneira a compreender a implementação das reformas estruturais efetivadas no espaço latino-americano, a partir da década de 90, é importante caracterizarem-se as

condições, a formação política, social e econômica dessa realidade em suas particularidades. São elas articuladas à análise da totalidade<sup>60</sup> concreta, ao conjunto de mediações e determinações econômicas, políticas e sociais internacionais que explicam e justificam as reformas estruturais enquanto movimento de rearticulação do capital da lógica do capitalismo e de sua relação de exploração e desigualdade configurada, dentre outros, pela “necessária” subordinação dos países periféricos ao capital internacional.

Nesse sentido, identificam-se dois aspectos sobre a América Latina.

No primeiro, configura-se a base estrutural desse espaço sociopolítico. A América Latina<sup>61</sup> é uma região<sup>62</sup> com enorme diversidade, desde línguas (espanhol, português, inglês, francês e cerca de 400 idiomas e dialetos indígenas), até topografia e ecossistema, que abrange ilhas tropicais, altas serras, altiplano, selva tropical, deserto e vastas planícies. Cada país possui uma história, uma cultura, um singular modo de vida e de trabalho, uma composição de raças, religiões e tradições, sendo possível afirmar que há

---

<sup>60</sup> Considera-se, a partir da apreensão do método dialético proposto por Karl Marx, que nenhum fenômeno pode ser compreendido, quando observado isoladamente, fora dos fenômenos que o circundam, “[...] qualquer fenômeno, não importa em que domínio da natureza, pode ser convertido num contra-senso, quando considerado fora das condições que o cercam, quando destacado destas condições; ao contrário, qualquer fenômeno pode ser compreendido e explicado, quando considerado do ponto de vista de sua ligação indissolúvel com fenômenos que o rodeiam, quando considerado tal como ele é, condicionado pelos fenômenos que o circundam” (POLITZER, s.d, p. 37).

<sup>61</sup> Para um maior aprofundamento sobre a América Latina, sua história, a compreensão acerca da constituição da mesma enquanto continente periférico, suas semelhanças e diferenças, as características de seu desenvolvimento econômico e as várias interpretações sobre esse desenvolvimento, ver Cardoso e Faletto (1973), Fiori (1995; 2003), Ianni (1995) e Bielschowsky (2002).

<sup>62</sup> A região “Inclui a totalidade da América do Sul, o Hemisfério Austral do continente, o istmo centro-americano, as pequenas e grandes ilhas do mar do Caribe e do México, que é parte da América do Norte. [...] é a região mais urbanizada do mundo em desenvolvimento e tem três quartas partes de sua população residindo nas cidades e seus arredores. [...]. Apesar de seus imensos recursos naturais e de suas dinâmicas sociedades, persistem profundas desigualdades em relação à riqueza da maioria dos países da região, onde quase um terço da população vive na pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2003a, p. 1, tradução nossa).

[...] várias nações na nação latino-americana. Elas se mesclam e diferenciam, convivem e antagonizam, conforme a época, o jogo de forças sociais. Uma é a nação burguesa, oficial, dominante, que profere o discurso do poder, mercado, desenvolvimento, progresso, produtividade, racionalidade, modernização. Outra é a popular, camponesa, operária, dispersa na sociedade e na geografia, revelando-se alternativa diferente, sociedade e comunidade, qualitativa. Mas há, em certos casos, a nação quêchua, aimara, guarani, asteca, maia, negra ou outra, de permeio às diversidades sociais, econômicas, políticas, que mantêm e generalizam hierarquias, preconceitos, racismos. Essa nação de perfil étnico mais ou menos nítido, conforme o país e a época, subsiste e afirma-se freqüentemente nas lutas sociais, nas produções culturais, nos desencontros entre poder estatal e as várias sociedades em que se dispersa a sociedade nacional (IANNI, 1995, p. 35).

Cada país possui suas particularidades e uma história singular, mas também há muitas similitudes, confluências e ressonâncias, **emergindo daí a idéia de América Latina como história e imaginação** (IANNI, 1995).

Para melhor compreensão sobre a região e sua formação histórica, assume-se o conceito de **heterogeneidade estrutural**<sup>63</sup>, aqui compreendida como

[...] uma situação na qual existem grandes diferenças de produtividade e ‘modernidade’ entre os setores de atividade econômica e dentro deles, existindo, ao mesmo tempo, complexas vinculações de intercâmbio, domínio e dependência dentro de uma estrutura socioeconômica nacional em contraposição a supostas situações dualistas, nas quais coexistem, no território nacional, duas estruturas socioeconômicas – **uma moderna e outra tradicional ou primitiva** – com escasso intercâmbio entre elas e pouca influência mútua (MARSHALL; WOLFE *apud* SOARES, 2001, p. 25, grifo nosso).

---

<sup>63</sup> A heterogeneidade estrutural é uma categoria analítica criada por Aníbal Pinto (um dos grandes intelectuais da CEPAL, sistematizador de várias análises junto a esse órgão), em 1960, com o objetivo de explicar os traços dominantes dos diferentes países latino-americanos, correspondendo a diversas fases e modalidades de desenvolvimento na região. Para melhor compreensão, ver Aníbal Pinto, *Natureza e Implicações da “Heterogeneidade Estrutural” da América Latina*, In: BIELSCHOWSKY (2002, p. 567-588).

Essa **heterogeneidade** manifesta-se tanto nos aspectos produtivos quanto nas relações sociais, constituídos a partir de uma herança colonial conjugada a contínuas transformações e progressos técnicos. Os argumentos conceituais dessa categoria abrangem vários elementos. Dentre eles, citam-se três. O primeiro refere-se aos processos produtivos, onde coexistem e interagem vários procedimentos técnicos, desde aqueles com alta tecnologia até “[...] unidades de subsistência com formas produtivas pré-industriais” (SOARES, 2001, p. 26). O segundo elemento refere-se às relações sociais articuladas aos processos produtivos. Nestas, também convivem relações inovadoras, com

[...] maior produtividade física, escala operativa e diferenciação interna de funções produtivas, que apresentam formas de negociação e recrutamento trabalhistas de caráter massivo e impessoal, fundadas em procedimentos jurídicos claros e requerimentos técnicos precisos. [Contrariamente], ainda sobrevivem em áreas rurais as formas senhoriais de incorporação e retenção da força de trabalho, baseadas em pautas autoritárias, onde a liberdade contratual da relação costuma reduzir-se a uma mera ficção. Em áreas urbanas e metropolitanas, proliferam outros grupos de trabalhadores que não estão sujeitos a relações com vínculo trabalhista, atuando ‘por conta própria’ em atividades esporádicas, relacionadas com serviços não qualificados (SOARES, 2001, p. 25).

Essa conexão e convivência reproduz as desiguais relações econômicas e de poder. As áreas de maior produtividade física, escala operativa e diferenciação interna de produção concentram maior capital em um menor número de pessoas, fazendo parte, comumente, das grandes corporações globais. Em seu oposto, as pequenas unidades, com também pequena produtividade e diferenciação interna de funções, operam em escala unipessoal ou “familiar”, reunindo a grande maioria da população e congregando menor concentração econômica e de poder.

A concentração econômica e de poder, dentro da esfera produtiva, é constituída através de alguns fatores, a saber: (a) pelo nível tecnológico que essa esfera domina; (b) pela quantidade de capital absoluto ou relativo que gere; (c) pela condição estratégica da ocupação produtiva desenvolvida em uma determinada época histórica. Há uma reciprocidade entre esses aspectos, uma vez que os setores dominantes são particularmente beneficiados pela direção da política econômica, pelo domínio tecnológico e pelo controle e amplitude absolutos e relativos de capital. Em seu contraponto, aqueles posicionados no outro lado da pirâmide econômica e social, sejam trabalhadores, sejam pequenos proprietários, são totalmente prejudicados diante de sua posição tecnológica ou de capital (SOARES, 2001).

O terceiro e último elemento relaciona-se à esfera política e, nessa, ao ordenamento institucional, que consagra e garante as modalidades e o funcionamento do sistema de poder. Igualmente ao primeiro aspecto, o tecnológico, articula-se às relações sociais, supracitadas.

A partir da compreensão dos elementos constitutivos da **heterogeneidade estrutural**, é possível reconhecer-se o processo de desenvolvimento econômico e social na América Latina e suas tendências, as quais são convergentes e se reforçam mutuamente, caracterizando o processo concentrador, que se inclina “[...] a perpetuar a situação identificada, ratificando as condições distributivas preexistentes. De outro lado, atendendo às tendências na distribuição de renda e à composição da demanda, os ciclos concentradores tendem a reiterar-se” (SOARES, 2001, p. 27). A partir disso, há a identificação de três enfoques principais no processo de desenvolvimento da América Latina: (a) espacial, através da alta concentração urbana da indústria, dos serviços técnicos, financeiros e de infra-estrutura, contrariamente à “[...] absoluta ou relativa marginalização de áreas importantes em termos populacionais, seja nas periferias das metrópoles, seja em zonas rurais” (SOARES, 2001, p. 26); (b) em setores e

ramos de atividades produtivas, sendo que o perfil dessas atividades e desses setores obedece a enormes diferenças entre si, “[...] com a característica agravante e decisiva de que os setores atrasados possuíam parcelas significativas de força de trabalho e/ou população total” (SOARES, 2001, p. 27); (c) na sociedade como um todo, onde a distribuição social de renda e poder altamente concentrada é refletida em altos índices de desigualdade e pobreza. A distribuição social de renda e de poder difere em cada país, no entanto, na América Latina, historicamente, as tendências observadas estão funcionando especialmente em detrimento dos trabalhadores e entre estes, com maior força sobre os pobres.

Além dessa **heterogeneidade**, a região latino-americana, em seus traços comuns, aparece consensualmente na literatura – embora as análises tenham visões teóricas divergentes –, permeada de referências às históricas oligarquias controladoras do poder político, econômico e cultural e ao persistente domínio da cultura privatista, reiteradora do patrimonialismo, do clientelismo, da benesse e do favor, adversa à esfera pública transparente, definidora e defensora de direitos comuns a todos. A centralização autoritária, baseada em governos militares, também faz parte dessa história. Há ainda, nas descrições e nas interpretações acerca da América Latina, a constatação do sério problema racial. Em um continente com tantas raças e miscigenações, com a presença forte do negro e do índio, estes, ao lado das mulheres, são os com menores rendas e menos acesso a bens e serviços. Conjugadamente a todas essas caracterizações, a região incorporou um caráter altamente concentrador de renda, responsável pela alta desigualdade, abrangendo enormes contingentes de pessoas à margem dos direitos e usufruto do que é produzido socialmente.

De maneira geral, é possível declarar que esses traços, aliados a outros, constituíram a identidade histórica e imaginária latino-americana. As configurações e análises sobre a região, aqui adotadas, pressupõem essa identidade e essa heterogeneidade.

Como um segundo aspecto, identificam-se elementos históricos da evolução socioeconômica. Assim, salienta-se que, mesmo com vários movimentos contestatórios e modalidades de lutas sociais, a América Latina teve séculos de colonialismo e escravismo. Tais elementos, presentes na região desde o seu “descobrimento”, produziram aquilo que Ianni (1995) denomina de castas, isto é, “[...] segmentos sociais marcados por barreiras rígidas, separando índio e mestiço, negro e mulato, brancos de diferentes procedências nacionais e distribuídos em distintos níveis da estrutura social” (IANNI, 1995, p. 27). Esses segmentos foram coagidos a trabalho compulsório ou escravo, em condições freqüentemente desumanas, sob propriedade e jugo do “senhor branco”. Ao lado desses, encontram-se o subalterno, o agregado, o colono, o peão, o artesão.

Predominantemente no período entre 1850-60 até a grande crise de 1929, o desenvolvimento econômico da América Latina foi baseado no modelo agrário exportador<sup>64</sup>. Esse modelo tem, entre seus resultados, o início da urbanização; o estabelecimento de indústrias e de bens de consumo internos<sup>65</sup> (tecido, calçado, vestuário, móveis, etc.); um desempenho em importações e estrutura qualitativamente distintos do das economias abertas

---

<sup>64</sup> De forma muito breve, mencionam-se dois elementos de funcionamento desse modelo: (a) o setor dinâmico é o produtor e o exportador de matérias-primas, dependente do crescimento e das flutuações da demanda externa, provenientes dos grandes centros industriais, tais como Inglaterra e Estados Unidos; (b) o desenvolvimento industrial é frágil e, até mesmo, ausente.

<sup>65</sup> Estas são “[...] indústrias tradicionais, de baixo nível de produtividade, presentes em quase toda a América Latina, que surgiram no bojo do próprio modelo exportador. O que nos interessa assinalar, porém, é o fato de que essa reduzida atividade industrial, juntamente com o setor agrícola de subsistência, era insuficiente para dar à atividade interna um dinamismo próprio” (TAVARES [1964], 2002, p. 221).

centrais<sup>66</sup>; divisão acentuada entre o trabalho social dos setores externo e interno da economia: o setor exportador com características bem definidas, na maioria das vezes com alta rentabilidade econômica, especializado em um ou poucos produtos quase completamente consumidos no exterior; o setor interno com pequena produtividade, primordialmente de subsistência, satisfazendo apenas parte das necessidades de alimentação, vestuário e habitação “[...] da parcela da população monetariamente incorporada aos mercados consumidores” (TAVARES, 2002, p. 222); elevada concentração de propriedade de recursos naturais e de capital (especialmente no setor produtivo, o exportador), configurando uma distribuição de renda extremamente desigual. Enquanto a maioria da população contava com níveis de renda muito aquém de suas necessidades, colocando-os à margem dos mercados monetários, uma minoria com alta renda tinha nível de consumo equivalente ao dos grandes centros europeus e, em grande medida, outorgados pelas importações. Isto é,

Na combinação de um esquema dual de divisão de trabalho com uma acentuada desigualdade na distribuição pessoal de renda residia, pois, a base da tremenda disparidade entre a estrutura de produção e a composição da demanda interna, cujo ajuste se dava por intermédio do mecanismo de comércio exterior. Esta é, em última análise, a característica mais relevante do modelo primário-exportador, para a compreensão da mudança subsequente à crise (TAVARES [1964], 2002, p. 222).

A grande crise mundial de 1929-33, aliada a condições internas dos países latino-americanos, é traduzida como o momento central da ruptura com o modelo agrário-exportador, e fez com que vários países investissem em um novo modelo de desenvolvimento, a industrialização baseada na substituição de importações.

---

<sup>66</sup> “Nas economias abertas centrais, as importações destinavam-se, basicamente, a suprir as necessidades de alimentos e matérias primas que as suas constelações de recursos naturais não lhes permitiam produzir internamente de maneira satisfatória. Já nas nossas economias, além de termos, em maior ou menor grau, de resolver esse mesmo problema, as importações deviam cobrir faixas inteiras de bens de consumo terminados e praticamente o total dos bens de capital necessários ao processo de investimento induzido pelo crescimento exógeno da renda” (TAVARES [1964], 2002, p. 221).

A industrialização substitutiva de importações<sup>67</sup> ganhou força principalmente a partir da década de 50<sup>68</sup> e, com isso, houve a necessidade de muitos trabalhadores, que migraram do campo, estabelecendo uma grande urbanização das cidades. Concomitantemente ao desenvolvimento do proletariado, emerge a burguesia industrial, consolidando o capitalismo na região.

Desde o início, a “revolução burguesa” – tardia em relação aos países centrais, induzida e comandada pelo capital externo, administrada pelo Estado nacional – associou-se ao capital internacional e não respondeu às necessidades e às reivindicações da população. A industrialização<sup>69</sup> trouxe consigo a expansão do mercado de trabalho, as associações e os sindicatos, os movimentos sociais e os partidos políticos. A urbanização, a industrialização, a divisão social do trabalho, dentre outros processos estruturais, são integrantes da sociedade de classes.

---

<sup>67</sup> O termo “substituição de importações” foi adotado para designar o novo processo de desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Ele dá a impressão de “[...] que consiste em uma operação simples e limitada de retirar ou diminuir componentes da pauta das importações para substituí-lo por produtos nacionais. Uma extensão deste critério simplista poderia levar a crer que o objetivo ‘natural’ seria eliminar todas as importações [...]. Nada está tão longe da realidade [...]. Em primeiro lugar porque o processo de substituição não visa diminuir o *quantum* de importação global; essa diminuição, quando ocorre, é imposta pelas restrições do setor externo e não desejada. Dessas restrições (absolutas ou relativas) decorre a necessidade de produzir internamente alguns bens que antes se importavam. Por outro lado, no lugar desses bens substituídos aparecem outros, e, à medida que o processo avança, isso acarreta o aumento da demanda derivada por importações (de produtos intermediários e bens de capital), que pode resultar em uma maior dependência do exterior” (TAVARES [1964], 2002, p. 228).

<sup>68</sup> “Nos anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as economias latino-americanas estavam em pleno processo de industrialização e urbanização, potencializado pelo rápido crescimento [...]. Isso abria espaço ao desenvolvimento da ideologia industrializante, que apenas vinha dando os primeiros passos na região” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 24).

<sup>69</sup> Essa industrialização, contrariamente ao padrão anterior, supõe um crescimento orientado ao mercado interno e, dessa forma, a um grande processo de urbanização. Chama-se atenção para duas características desse modelo: (a) essa industrialização não chega a cobrir a produção de bens de capital e de bens intermediários relativamente sofisticados e complexos; (b) há concentração no mercado interno, não desenvolvendo quase nenhuma ação exportadora. Isso significa que, na base, o setor exportador conserva o mesmo padrão anterior, primário-exportador (TAVARES [1964], 2002).

Essa sociedade, permeada por desigualdades de todas as ordens, como sociais, econômicas, políticas, culturais, de gênero e de etnia, “[...] na qual subsistem valores e padrões socioculturais de castas” (IANNI, 1995, p. 28), alterou padrões de desenvolvimento econômico, mas não alterou o padrão social, alicerçado em altos índices de pobreza e desigualdade.

É importante frisar que a década de 50 marca o processo de industrialização da América Latina, elemento fundamental à estratégia<sup>70</sup> norte-americana, através do projeto “desenvolvimentista<sup>71</sup>” e foi também o período de início da Guerra Fria.

A industrialização, nos anos 50, e a defesa desta enquanto elemento central do desenvolvimento<sup>72</sup> continham um “vazio teórico”<sup>73</sup>, se relacionado a uma visão regional. A

---

<sup>70</sup> Sobre o processo de desenvolvimento econômico das periferias e seu vínculo orgânico e direto com a mundialização das finanças, inclusive da retomada da hegemonia norte-americana, ver Fiori (1997; 2000), Fiori e Medeiros (2001) e Bielschowsky (2002).

<sup>71</sup> O momento político e econômico pós Segunda Guerra Mundial ocorreu junto aos processos de descolonização da Ásia, do Oriente Médio e, em seguida, da África, com a derrubada dos grandes impérios e com a constituição de um novo desempenho da hegemonia mundial norte-americana, organizado de forma diferenciada da colonial. Reorganizando a geopolítica mundial, há necessidade de uma reorganização econômica. Do ponto de vista teórico, essa reorganização econômica será intitulada “revolução keynesiana”. Esta “[...] rompia com a visão neoclássica de equilíbrio e reintroduzia a idéia marxista, e depois também schupeteriana, do capitalismo como um sistema instável, cíclico, com crises, não pleno emprego, etc., e começava portanto a legitimar a possibilidade e a necessidade de políticas públicas anticíclicas. [...] Assim como podia haver políticas anticíclicas, poderia haver políticas com objetivos não apenas de curto prazo. Isto de certa maneira viabilizou ou legitimou a preocupação e a vontade política que se generalizou no mundo inteiro após a Segunda Guerra Mundial, com o *desenvolvimento* visto, desde então, como um processo possível de ser induzido ou acelerado politicamente, e portanto diferente, na teoria econômica, da idéia do simples crescimento” (FIORI, 1997, p. 163).

<sup>72</sup> As denominadas teorias do desenvolvimento, se constituíram, após a Segunda Guerra Mundial, como ideologia, compreensão e legitimação de que a sociedade era extremamente desigual. “De certa maneira, esta questão era respondida com a idéia e a proposta de que ele [o mundo] é desigual, mas isso é superável, porque não é inevitável que todos os países do mundo cresçam na mesma velocidade em que cresceram as economias capitalistas que se desenvolveram anteriormente [...]. Ou seja, era possível a recuperação do atraso e, portanto, vencer as desigualdades diminuindo as intoleráveis distâncias econômicas e sociais. É neste contexto que aparecem, nos anos 50, as teorias do desenvolvimento econômico em suas várias formulações, neoclássicas, keynesianas e aqui, na América Latina, a teoria estruturalista da CEPAL” (FIORI, 1997, p. 163-164). Sobre a teoria estruturalista da CEPAL e suas premissas, ver Bielschowsky (2002). Sobre as críticas à mesma, ver Fiori (1995; 2001a; 2003).

<sup>73</sup> “Frente à ideologia liberal, a defesa do desenvolvimento pela via da industrialização tinha, no imediato pós-guerra, a inconveniência de encontrar-se insuficientemente instrumentalizada do ponto de vista analítico. Havia, para os defensores da industrialização, uma espécie de ‘vazio teórico’, e a descrença em relação à teoria econômica existente gerava perplexidade face à falta de teorias que pudessem ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que se tentava entender e transformar” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 24).

CEPAL construiu “[...] a versão regional da nova disciplina que se instalava com vigor no mundo acadêmico anglo-saxão, na esteira ‘ideológica’ da hegemonia heterodoxa keynesiana [...]” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 24). Ou seja, foi formulada a referência ideológica e analítica do desenvolvimentismo<sup>74</sup> para a América Latina. A premissa<sup>75</sup> era que “[...] os países subdesenvolvidos mereciam uma formulação teórica independente ou, pelo menos, adaptada, porque, em aspectos relevantes, funcionavam de forma diferente dos desenvolvidos” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 25). O desenvolvimentismo latino-americano tinha como seu objetivo central contribuir para que os países da região saíssem de sua condição periférica, tornando-os desenvolvidos.

Essa orientação para o desenvolvimento, no mundo todo, difere totalmente do pensamento hegemônico da metade de 1800 a 1930<sup>76</sup>, ao

---

<sup>74</sup> Esta referência ideológica e analítica latino-americana, importante e demarcadora das estratégias políticas e econômicas para a região, não pode ser vista apenas como definida na região. Suas premissas norteadoras enquanto “preocupação” com o desenvolvimento são articuladas globalmente pelos países centrais para o “mundo atrasado”, fazendo parte, portanto, do projeto imperial nesse período.

<sup>75</sup> A premissa desenvolvimentista – o estruturalismo latino-americano – trazia algumas “novidades” (contraposições), se relacionadas ao pensamento econômico clássico: (a) a afirmação de que o comércio mundial livre não aloca recursos de maneira equitativa e favorecedora a todos; (b) a negação da possibilidade de haver Estados nacionais equivalentes; (c) a introdução da noção centro e periferia. “Primeiro serviu para o argumento de que a referida estrutura determinava um padrão específico de inserção na economia mundial, como ‘periferia’ da mesma, produtora de bens e serviços com demandas internacional pouco dinâmica, importadora de bens e serviços com demanda doméstica em rápida expansão, e absorvedora dos padrões de consumo e tecnologias adequadas ao centro mas frequentemente inadequadas à disponibilidade de recursos e ao nível de renda da periferia. Segundo, prestou-se a idéia de que a estrutura socioeconômica periférica determina um modo próprio de industrializar, introduzir progresso técnico e crescer, e um modo próprio de absorver força de trabalho e distribuir a renda. Ou seja, em suas características centrais, o processo de crescimento, emprego e distribuição de renda na periferia seria distinto do que ocorre nos países centrais. As diferenças devem ser encontradas no fato de que as economias periféricas possuem uma estrutura pouco diversificada e tecnologicamente heterogênea, o que contrasta com o quadro encontrado na situação dos países centrais” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 22).

<sup>76</sup> Para maior aprofundamento ver Hobsbawm (1995), Fiori (2000) e Polanyi (2000).

[...] aceitar que a intervenção de um fator extramercado [tivesse] condições de sustentar um crescimento mais veloz do que o gerado espontaneamente pelo funcionamento do mercado. [...]. era uma extraordinária heterodoxia dizer que não só o Estado devia intervir no curto prazo para controlar o ciclo dos negócios, mas que ele também podia coordenar intervenções de longo prazo visando não apenas a manter o pleno emprego, mas crescer, desenvolver-se (FIORI, 1997, p. 164).

Os projetos desenvolvimentistas, de forma geral – legitimados enquanto intensa discussão teórica durante a década de 50 – e contrariamente ao sistema anterior, defendiam o Estado forte, intervencionista (enquanto agente indutor, ordenador e alocador de recursos e definidor de alguns preços fundamentais para a economia) e protecionista.

[...] não há como desconhecer que na época áurea do otimismo desenvolvimentista – durante a década de 1950 – foi a ‘economia do desenvolvimento’ que ocupou, de fato, o lugar central da discussão teórica, dentro e fora da América Latina, sobre a natureza e as causas do atraso econômico e sobre as virtudes e potencialidades da industrialização como caminho preferencial para a superação do subdesenvolvimento (FIORI, 2000, p. 25).

Na América Latina<sup>77</sup>, o projeto desenvolvimentista foi realizado pela vontade política dos governos, com a permissão<sup>78</sup> consciente e de uma estratégia particular pelos Estados Unidos<sup>79</sup>.

Sinteticamente, é possível caracterizar esse processo de desenvolvimento a partir de três resultados: (a) alterações significativas nas variáveis dinâmicas da economia, ou seja, houve aumento e dinamismo da atividade interna; (b) a estrutura produtiva centrada basicamente no setor industrial e em atividades conexas, não modificando, mais visivelmente, a condição do setor primário; (c) perda relativa do setor externo na formação da renda

---

<sup>77</sup> O projeto de desenvolvimento na América Latina, “[...] assumiu formas diferentes em cada país. No espaço de autonomia das políticas nacionais, onde o Estado tinha margem de liberdade para tratar da renda interna, da distribuição, de incentivos à demanda e ao crescimento, mantendo as regras internacionais graças à soltura da política monetária norte-americana, os europeus fizeram o *Welfare State*. Nesse espaço, fizemos a nossa industrialização. Até os anos 60 estava todo mundo mais ou menos nessa” (FIORI, 1997, p. 170).

<sup>78</sup> Fiori, ao lado de outros, tem como uma de suas teses que a fase desenvolvimentista, entre 1950 e 1980, cujo Estado, de forma geral, se pautou em estratégias intervencionistas e protecionistas, contou com o “consentimento” dos EUA: “[...] se passarmos para uma definição mais detalhada do que foram as estratégias de crescimento acelerado da economia capitalista como um todo, pelo menos na sua parte central e em alguns segmentos periféricos, veremos que isso foi possível em grande medida pelo desrespeito pragmático da potência imperial às regras que eles estabeleceram em Bretton Woods. Havia regras monetárias e comerciais cuja arbitragem ficou informalmente com os EUA. O governo americano a exerceu de uma maneira extremamente *benevolente*, porque pragmática e movida pela Guerra Fria, pela competição econômica e tecnológica com a União Soviética. Isso fez com que os norte-americanos, de certa maneira, fossem os primeiros a driblar certas regras e fazer uma política monetária frouxa durante esse período. No início, na forma direta de ajuda, como o foi o Plano Marshall, e, um pouco mais tarde, sua ajuda para a Ásia. Isto é uma dimensão essencial de um comportamento hegemônico, isto é, uma potência que aparentemente coloca os interesses do conjunto acima dos interesses de nação. Coisa que os Estados Unidos deixa de fazer a partir da década de 70. Nesse espaço, foi possível, durante 20 ou 30 anos, funcionar um sistema de livre-empresa com fortes e pragmáticas limitações ao livre-comércio, com moedas estáveis e autonomia das políticas nacionais de crescimento. **Esta experiência absolutamente original** fez muitos acreditarem que sempre fora assim e que agora, depois da crise dos anos 70, tivesse deixado de sê-lo. Mas isso é uma inverdade histórica. Sempre foi o contrário! O período 1950-70 é que foi rigorosamente excepcional na história do capitalismo” (FIORI, 1997, p. 168-169, grifo do autor). Para maiores esclarecimentos sobre a construção da hegemonia capitalista norte-americana e suas estratégias político-econômicas, ver Tavares e Fiori (1998), Fiori (2000) e Fiori e Medeiros (2001).

<sup>79</sup> O poder exercido pelos EUA sobre a América Latina começou no final do século XIX, pós a guerra hispano-americana de 1898 e da crise da decadência da hegemonia mundial inglesa. Esse poder teve momentos de contestação: a revolução mexicana em 1910; a aproximação do Estado Novo de Vargas das potências do Eixo e a resistência da Argentina de Peron em apoiar os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial; a revolução boliviana de 1952; o governo nacionalista guatemalteco de 1954; a revolução cubana de 1959; o regime militar-populista do Peru, dos anos 60; a marcha por uma revolução social na República Dominicana, impedida, em 1965, pelo governo norte-americano; o Governo chileno de Salvador Allende, em 1970; a resistência social nacionalistas dos “contras” na Nicarágua, entre 1979 e 1989; a revolução socialista em curso até 1992, em El Salvador.

nacional, através da substituição da exportação<sup>80</sup> como principal determinante do crescimento pela variável interna do investimento, definidores no processo de continuação do desenvolvimento.

Em suma, o ‘processo de substituição das importações’ pode ser entendido como um processo de desenvolvimento ‘parcial’ e ‘fechado’, que, respondendo às restrições do comércio exterior, procurou repetir aceleradamente, em condições históricas distintas, a experiência da industrialização dos países desenvolvidos (TAVARES [1964], 2002, p. 225).

Em relação especificamente ao papel do Estado, a América Latina tem suas particularidades enquanto sociedade. Sua industrialização, com as singularidades de cada país, se fez tardiamente, por vezes incompleta e internacionalizada, e o Estado assumiu, além das funções comuns a outros países, outras

[...] de estatuto absolutamente inusitado. Aí, ele não apenas organiza e defende economias nacionais que se oligopolizaram, como assume o próprio comando do processo de desenvolvimento, que passa pela indução necessária de uma industrialização acelerada. Além disso, dadas as características periféricas dessas industrializações, ocorridas sob a égide dos países centrais e de estruturas produtivas altamente internacionalizadas, cabe a esse Estado ainda uma outra função, a de gerir a inserção desses países no sistema econômico mundial, articulando os interesses internos e externos às suas fronteiras geográficas (FIORI, 1995, p. 59).

Por conseguinte, coube ao Estado a promoção do crescimento, a administração do ciclo econômico, o disciplinamento da distribuição da riqueza e o comando da inserção mundial dos interesses nacionais, ficando ele com funções essenciais relacionadas à reprodução política, econômica e social. Acima e além do que ocorre nos países centrais “[...] aqui, é a política econômica que estabelece os horizontes coletivos, organizando, em torno do

---

<sup>80</sup> “O setor externo não deixou de desempenhar papel relevante em nossos países; apenas houve uma mudança significativa nas suas funções. Em vez de ser o fator diretamente responsável pelo crescimento da renda, através do aumento das exportações, sua contribuição passou a ser decisiva no processo de diversificação da estrutura produtiva, mediante importações de equipamentos e bens intermediários” (TAVARES [1964], 2002, p. 224).

seu processo de decisão, todos os momentos conjunturais, [...] a multiplicidade infinita de atores, com seus interesses e expectativas bastante heterogêneos” (FIORI, 1995, p. 59).

Até a década de 80, todas as ações na América Latina – desenvolvimento, acumulação, industrialização, políticas sociais, políticas urbanas, movimentos dos trabalhadores e partidos políticos – eram desenvolvidas com algum tipo de vínculo ao Estado.

Na década de 60, declarada pelos EUA e pelas Nações Unidas como a “década do desenvolvimento”, surgiram, na América Latina, sinais de esgotamento à estratégia de industrialização. Primeiramente, houve um crescimento persistente, mas ao lado de uma crescente instabilidade macroeconômica e de uma aguda restrição externa. Após, ocorreu a continuação do processo de industrialização, no entanto o processo de

[...] urbanização correspondente fazia-se com crescente empobrecimento e favelização, evidenciando a incapacidade de absorção da força de trabalho proveniente da zona rural por atividades produtivas modernas e estendendo com grande visibilidade a pobreza rural aos centros urbanos. Simultaneamente, a democracia ganhava densidade, e uma crescente insatisfação passava a traduzir-se em pressões sociais, através do cotidiano da vida política e sindical (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 37).

Outro sinal foi a Revolução Cubana, em 1959, que repercutiu fortemente sobre a política norte-americana, movimentando politicamente a América Latina nos questionamentos ao modelo político e econômico e à estratégia de industrialização.

Nessa mesma década, a América Latina usufruiu de crescimento acelerado e bom desempenho exportador, no entanto, abarcou “[...] uma crescente polarização política e ideológica, que em alguns países extremou-se até o enfrentamento entre ditaduras de direita e organizações de esquerda revolucionária” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 38).

A década de 70 evidenciou a crise econômica capitalista, e a América Latina, como não poderia deixar de ser, a partir da recessão mundial seguida à “crise do petróleo”, não ficou imune a isso. A crise do capital determinou outra fase totalmente nova para a região<sup>81</sup>. A opção da região foi endividar-se<sup>82</sup>, na perspectiva de manutenção do crescimento – facilitada pelo acesso ao mercado internacional, que permitiu que os desequilíbrios de contas externas fossem resolvidos pelo endividamento. Esse modelo de crescimento mostrou-se vulnerável à “crise da década de 80” (a queda no crescimento mundial fez os países centrais reagirem com políticas auto-protetoras). Houve uma crescente instabilidade macroeconômica, que perdurou até a década de 90.

Aliado à crise econômica, no plano político, um número significativo de países da região vivenciou os “duros anos” de suas ditaduras, delimitando acirradamente o espaço político contrário à lógica dominante.

---

<sup>81</sup> Entre meados da década de 50 até os anos de 80, a América Latina conheceu seu mais duradouro e vigoroso período de desenvolvimento econômico, mesmo com Estados ditatoriais, alta concentração de renda e dependência econômica (BIELSCHOWSKY, 2002).

<sup>82</sup> “Apesar da opção generalizada pelo endividamento, esse foi um momento, na América Latina, em que os países optaram por estratégias bem distintas. Por um lado, Brasil e México, por exemplo, davam continuidade à estratégia de industrialização com proteção e forte participação social; e tinham bem definido, em seu planejamento, diversificar as exportações de produtos manufaturados, reforçando a tendência que estava em curso desde fins da década de 1960. Por outro lado, os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai) abandonavam essa estratégia e abriam completamente seu comércio exterior e suas finanças à livre movimentação de bens e serviços, num movimento que implicou uma avalanche importadora de bens de consumo, barateados por acentuada valorização cambial resultante de volumoso endividamento” (BIELSCHOWSKY, 2002, p. 45). No caso do Chile e da Argentina, essas experiências representaram os primórdios das reformas estruturais, convertidas em protótipo econômico para a América Latina nos anos 90, conforme citado anteriormente.

É possível compreender a “crise<sup>83</sup>” da periferia capitalista latino-americana, solidificada na década de 80, filiada ao processo de “desordem mundial” (TAVARES; FIORI, 1993), solidificado na década de 70, e a necessidade de reestruturação e expansão do capital internacionalizado no sentido de manter a sociedade capitalista. Intitulada “crise da dívida externa”, comprimiu as economias do continente, mais abrangentemente as do México e Brasil – as duas experiências mais bem sucedidas de industrialização na região. A “desordem regional” por que passou a América Latina, durante os anos 80, está calcada em vários elementos e não, de modo simples, no fato de as economias estatizadas terem se deteriorado. Dentre os elementos, o primeiro já citado refere-se à “desordem mundial” e às grandes transformações que permitiram a reestruturação do capital; outro elemento, vinculado ao primeiro, mas com características que devem ser singularizadas, foi a determinação do fim do modelo desenvolvimentista de Estado; a esse segundo, agregaram-se outros, característicos da ordem interna dos países e de seus regimes autoritários, dominantes na grande maioria dos países da região, e o descontentamento para com os governos militares. Isto é,

[...] crise que soma os constrangimentos externos aos efeitos do ciclo industrial interno, em uma desordem caracterizada pela recessão, inflação e desemprego, o processo de redemocratização nos países latino-americanos torna a crise ainda mais complexa. Como se fosse pouco, a tudo isso se adicionaria ainda uma profunda ‘crise de representação’ das idéias, dos partidos e das instituições de modo geral. Crise econômica e fracasso do autoritarismo aparecem amalgamados, sem que se tenha clareza sobre a cota de responsabilidade do estatismo e do autoritarismo na gênese da própria crise (FIORI, 2003, p. 239-240).

---

<sup>83</sup> A crise da década de 70 tem como indicador uma expressiva baixa da produção nos países centrais, com movimentos de recuperação e quedas relativas, mas continuamente recessiva. Essa crise, conforme já afirmado, alterou a correlação de forças no mundo. Uma fase intensa foi registrada entre os anos de 1974 e 1975, havendo uma superprodução de mercadorias e de capitais e subprodução de matérias primas, particularmente alimentos e energéticos (VUSKOVIC, 1990). Nesse período, aflorou a inflação, a estagnação e o desemprego nas economias centrais. Especificamente nos EUA, mostrou-se um grande e acelerado déficit no comércio e perda de competitividade em setores da indústria. A superprodução atingiu diretamente a América Latina. “[...] com a contração da demanda que acompanha a crise, esse capital não investido produtivamente deslocou-se em direção à esfera da circulação sob a forma mais arcaica de acumulação: o empréstimo, e como corresponde a tal época, sob a pressão cambial, o preço do dinheiro é determinado pelos donos do capital. Por isso, não é casual que, durante o segundo quinquênio dos anos 70, se produza derrame de empréstimos às economias de nosso continente, com aumentos paulatinos das taxas de juros e a diminuição muito mais rápida das rendas líquidas do capital financeiro. **A dívida, a cobrança de seus serviços e a própria amortização foram instrumentos com os quais a América Latina contribuiu para saldar o custo da crise que afetou as economias desenvolvidas**” (SALINAS, 1997, p. 131, grifo nosso).

Nos anos 80 e parte dos 90, a América Latina registrou processos inflacionários<sup>84</sup> permanentes e de altas taxas nunca antes registrados em uma região com histórica tradição inflacionária. Aliado a isso, houve uma estagnação econômica, mesmo nos países de maior tradição desenvolvimentista (Brasil e México). “O início do ‘drama’ inflacionário latino-americano começa com os choques das *commodities* e, principalmente, do petróleo, a partir do final dos anos setenta” (BASTOS, 2001, p. 204), agregando-se à crise internacional que atingiu todos os países. O choque dos juros e do petróleo foram mais intensos.

Com a moratória do México (1982), a região ficou destituída de fontes externas de financiamento. Congregado a isso, internacionalmente houve a elevação dos juros, a demanda por exportações latino-americanas diminuiu. Isso levou a América Latina a uma longa e grave crise no balanço de pagamentos.

De modo geral, a resposta regional à crise externa baseou-se no controle recessivo e administrativo das importações e na promoção das exportações através de agressivas políticas cambiais. Estas políticas levaram a um forte crescimento das exportações e simultaneamente à estagnação econômica e à explosão inflacionária. Este ajuste externo interrompeu, no Brasil e no México, a estratégia desenvolvimentista de industrialização (FIORI, 2000, p. 145).

---

<sup>84</sup> Declara-se, a exemplo do já feito anteriormente: “[...] o surto de alta inflação que atingiu a América Latina durante os anos 80 e parte dos 90, bem como a estabilização econômica da região nessa década são consequência direta da mudança dramática das condições externas dessas economias. Um primeiro passo que nos indica que algo negativo e peculiar ocorreu na região, nos anos 80, é a comparação entre as taxas de inflação do continente e a dos países desenvolvidos. Se, por um lado, é fato que as médias das taxas inflacionárias do continente sempre foram mais elevadas nos países latino-americanos do que nos países desenvolvidos, por outro, devemos notar que a tendência da taxa de inflação é a mesma dentro das respectivas décadas. A exceção é a década de 80, quando, *grosso modo*, a inflação média na América Latina mais do que dobra, e a dos países desenvolvidos cai à metade. Na década seguinte, observa-se o retorno de convergência de tendências. Na verdade, dentro dessa perspectiva sistêmica, deve-se observar que a inflação praticamente é varrida do mundo, ainda quer não se possa constatar a imposição de nenhuma disciplina fiscal em todos os países” (BASTOS, 2001, p. 204).

A crise da dívida afastou as economias latino-americanas do mercado financeiro internacional. Estas “[...] tiveram que pagar com seus próprios recursos o serviço da dívida externa até poderem ter acesso de novo a esses mercados, no final dos anos 80” (SALAMA, 1999, p. 105).

No processo de renegociação de suas dívidas externas, os governos latino-americanos **aderiram** ou se **submeteram** a um ajuste interno, iniciado pela desregulamentação financeira de seus mercados, esteio principal dos novos planos de estabilização monetária e fonte organizadora das reformas estruturais. O reajustamento da periferia capitalista, em que a América Latina se enquadra, teve na desestatização<sup>85</sup> do Estado uma de suas balizas. Esse reajustamento resultou em “[...] uma nova configuração entre as classes, com a correlação pendendo de forma clara a favor do capital e contra o movimento sindical e popular em geral” (SADER, 2001, p. 9).

Na década de 90, a partir do novo cenário geopolítico e com o campo geoeconômico mais claramente delimitado, a América Latina tornou-se *locus* privilegiado de teste do novo modelo de desenvolvimento econômico, caracterizado pela implementação do ajuste estrutural, através de um processo de políticas e reformas.

---

<sup>85</sup> Esse processo estratégico de desestatização das periferias capitalistas, no caso da América Latina, foi implantado agregadamente – o que por vezes confunde e obscurece a estratégia – à luta contra os governos militares.

## 1.2 O AJUSTE ESTRUTURAL PARA A AMÉRICA LATINA: O CONJUNTO DE REFORMAS ESTRUTURAIS ORIENTADAS PELO CONSENSO DE WASHINGTON

A crise mundial surgida a partir do final da década de 60, as transformações ocorridas a partir da década de 70 enquanto processo de globalização do capital, a “crise da dívida” e a presença de desequilíbrios macroeconômicos acentuados na América Latina, na década de 80<sup>86</sup>, demandaram a adoção de novas medidas econômicas por parte dos países periféricos, sob orientação dos países centrais e de agências multilaterais.

Foi o momento em que o FMI<sup>87</sup> e o BIRD reordenaram suas funções e iniciaram sua nova posição, junto aos países do “antigo Terceiro Mundo”, como instituições avalizadoras da gestão e da coordenação das “novas” políticas econômicas mundiais. Consolidou-se e generalizou-se a nova estratégia econômica para a periferia capitalista e para todos os que

---

<sup>86</sup> Os desequilíbrios macroeconômicos podem também ser vinculados ao “insucesso” das políticas monetárias de estabilização, que obrigou os EUA a veicularem um novo plano de renegociação às dívidas externas dos países periféricos. Ou seja, a recessão e a inflação crescente e acima da média fez com que fosse criado, primeiramente, em 1985, o Plano Baker (apoiado pelo então Secretário do Tesouro dos Estados Unidos), cujas premissas básicas fundamentavam-se na idéia de que a América Latina precisava de novos empréstimos para projetos de desenvolvimento e que estes seriam concedidos por bancos privados, através dos programas de financiamento do Banco Mundial para o ajuste estrutural. “Previa-se, igualmente, a idéia da conversão de débitos em ações de empresas dos países devedores” (BATISTA, 1995, p. 116). Esse plano, apesar de seu insucesso em relação à minimização da “crise” econômica latino-americana, o que mais tarde (fins de 1988) fez com que fosse retificado pelo Plano Brady (nome do novo Secretário do Tesouro norte-americano), originou a co-gestão, entre o Banco Mundial e o FMI, da dívida dos países da América Latina. “Com isto se gerariam, pela própria natureza dos empréstimos da instituição [Banco Mundial] e pelos seus critérios de operação, oportunidades ainda maiores de interferência nos assuntos internos dos países devedores. As ‘condicionalidades’ se verificariam agora na área de políticas setoriais, em questões por exemplo, de comércio exterior ou de definição de prioridades orçamentárias. O Plano Brady representou uma renovação na estratégia de renegociação da dívida latino-americana: a nova estratégia substituiria o reescalonamento nas mesmas condições da contratação original pela noção de sua consolidação da dívida antiga, mediante sua substituição por uma nova, a longo prazo e também reduzida em até 35% [o que, na prática, se limitou a 20% ou menos]” (BATISTA, 1995, p. 117). Representou, também, em contrapartida à consolidação da dívida em prazos mais longos e aos descontos, a reabertura, unilateral dos mercados latino-americanos aos EUA. “Entre 1989 e 1992, os Estados Unidos evoluíram, no seu comércio de mercadorias com os países sul-americanos e o México, de um déficit de US\$ 11,2 bilhões para um saldo da mesma ordem de grandeza, resultado conseguido, praticamente, dentro de um mesmo nível de intercâmbio global. O Brasil é um dos poucos a manter saldo positivo, embora apreciavelmente reduzido, de US\$ 3,6 bilhões para US\$ 1,5 bilhão; o México passaria do superávit de US\$ 2,2 bilhões para um saldo negativo de US\$ 11,6 bilhões” (BATISTA, 1995, p. 118).

<sup>87</sup> O FMI e o Banco Mundial, quando da liquidação do regime monetário, em 1971, tiveram reorientadas suas atividades em direção aos países dominados e a seu endividamento crescente, que ameaçavam o sistema financeiro internacional. Principalmente a partir da década de 80, têm sido duas das instituições preconizadoras e organizadoras das políticas de ajuste estrutural para a periferia capitalista. “Sob a condição de aplicação das Políticas de Ajuste Estrutural, o Banco Mundial faz empréstimos de longo prazo para ‘ajudar a pagar o custo do ajuste’” (SIZE, 1997, p. 30).

deixaram de ser “países em desenvolvimento” para se transformar em “mercados emergentes” (FIORI, 1998). O FMI e o BIRD tornaram-se, assim, “[...] as novas instituições missionárias, por meio das quais essas idéias [defesa da supremacia do mercado com ‘fervor ideológico’] eram impostas aos relutantes países pobres, que, via de regra, precisavam muito de seus empréstimos e concessões” (STIGLITZ, 2002, p. 39).

Reiteram-se as análises já realizadas neste capítulo: a proposição e a operacionalização do ajuste estrutural, através de um conjunto de reformas, devem ser analisadas juntamente com o princípio norteador do capitalismo globalizado, desde a década de 80, o qual assume a posição de que o mercado deve ficar livre, sem nenhuma interferência em suas articulações. Ou seja, o princípio definidor dessa lógica é “[...] o da soberania absoluta do mercado auto-regulável nas relações econômicas tanto internas quanto externas” (BATISTA, 1995, p.119). Como principal característica dessa nova ordem capitalista, está a repleta demonstração da lógica marcada na relevância da “[...] reposição de valores mercantis<sup>[88]</sup>, considerados os únicos capazes de alocar, de modo racional, a riqueza produzida. É a expressão do primado do lucro, da valorização do valor, expresso, de modo clássico, por Marx na fórmula D-M-D, sem nenhum obstáculo histórico (ALVES, 1996, p.117).

Em vista disso, o ajuste estrutural tem como algumas de suas características centrais dar maior importância ao papel dos mecanismos de mercado e do setor privado e destes em relação ao Estado e à integração dos países periféricos, nesse caso, os da América Latina (ou da região), na economia mundial.

---

<sup>88</sup> A crise da superprodução de mercadorias é impeditiva da ocorrência de um grande crescimento capitalista tal como o que ocorreu entre 1950 e 1960. Por isso, essas crises tendem a desencadear acentuados movimentos de transformações produtivas, de reestruturação do capital e do mercado global. Ou seja, há uma busca contínua de novas bases de valorização do valor.

Conforme o já exposto, as reformas<sup>89</sup> contidas nos planos de ajuste estrutural marcaram a implementação de um novo modelo de desenvolvimento econômico efetivado pelos governos da América Latina, sobretudo na década de 90. “Chegava, desta maneira, à periferia capitalista endividada, e em particular à América Latina, uma versão adaptada das idéias liberal-conservadoras” (FIORI, 1998, p. 121-122).

A orientação político-econômica do ajuste para a América Latina encontra-se bem-definida no documento denominado Consenso de Washington<sup>90</sup>, respaldado por organismos internacionais e pelos países centrais, controladores da globalização. A ele cabia descrever “A série de reformas que as economias estatizadas da América Latina deveriam aplicar para atrair novamente os capitais privados, depois da debilitadora crise da dívida da ‘década perdida’, dos anos 80” (CLIFT *In*: FMI, 2003, p. 9, tradução nossa).

O Consenso<sup>91</sup> tinha como intento, através de uma proposta de política econômica, desencadear as necessárias mudanças, através de (a) um pacote de reformas estruturais,

---

<sup>89</sup> Conforme o já afirmado, os países da América Latina introduziram a proposta de reformas de diferentes formas, ritmos e graus. No entanto, todas as políticas econômicas implementadas a partir de 1990 tiveram objetivos comuns: intensificar a abertura da economia como justificativa de alcance de maior competitividade em suas atividades produtivas; a liberalização do mercado, de preços, das atividades produtivas articuladas à minimização do Estado na economia e na proteção social; a estabilização da economia, tendo em vista o processo inflacionário altamente ascendente.

<sup>90</sup> O Consenso foi aplicado, na década de 90, em mais de 60 países de todo o mundo. Em parte significativa da África, foi efetuado diretamente pelos técnicos do FMI e do Banco Mundial; na Bolívia, na Polônia e na Rússia, durante muito tempo, foi implantado com a ajuda de economistas universitários norte-americanos; em países com *tecnopols* – denominação dada por Williamson aos economistas (corpo burocrático pertencente a países mais estruturados) capazes de implementar as reformas –, as reformas foram implantadas por esses, em seus próprios países. Exemplos de *tecnopols* na América Latina são: Aspe e Salinas, no México, Cavallo, na Argentina, e Zélia e Kandir, no Brasil (FIORI, 1997). Compreende-se que as novas estratégias globais, a partir de final da década de 80, incluindo aí o Plano Brady, consolidam os *tecnopols*, quer dizer, a partir das novas responsabilidades do Banco Mundial, este “[...] buscaria se transformar, gradualmente, em núcleo de uma espécie de ‘international civil service’ para seus clientes no Terceiro Mundo, em cujos quadros, depauperados, iria inclusive recrutar especialistas” (BATISTA, 1995, p. 116).

<sup>91</sup> O Consenso de Washington “[...] era, em grande parte, o programa de trabalho esboçado em *Rumo ao crescimento econômico renovado na América Latina* [...] uma agenda dominante que reconhecia a importância do mercado e do Estado” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 21). Esse programa foi uma publicação patrocinada pelo Instituto Internacional de Economia, resultado de um estudo efetuado na metade da década de 80, e seus autores foram “[...] Bela Belassa, então bolsista visitante no Instituto, e três economistas latino-americanos: Geraldo Bueno, do México, Pedro-Pablo Kuczynski, do Peru, e Mário Henrique Simonsen, do Brasil” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 19).

comportando a liberalização de conta corrente do balanço de pagamento (importações e exportações) e de sua conta de capitais, a desregulamentação dos controles de preços na economia (particularmente, salários, taxas de juros e taxas de câmbio) e a privatização de áreas importantes da atividade produtiva; (b) políticas macroeconômicas de estabilização, com o objetivo de superar a “crise da dívida” externa, eliminando os desequilíbrios econômicos, com alto déficit fiscal e alta inflação.

O Consenso constituía-se, então, em um novo marco de política econômica, que veio substituir as “desacreditadas” estratégias de planejamento centralizado e de industrialização substitutiva de importações. O desencadeamento das mudanças deveria dar-se através de políticas fiscais e monetárias articuladas “[...] a um conjunto de reformas institucionais destinadas a desregular e abrir as velhas economias desenvolvimentistas, privatizando seus setores públicos e enganchando seus programas de estabilização na oferta abundante de capitais disponibilizados pela globalização financeira” (FIORI, 1998, p. 121-122). Essas reformas envolviam o estabelecimento de condições consideradas mais vantajosas para um rápido crescimento, o que exigia maiores investimentos e transformações tecnológicas.

A proposta do Consenso resumia-se<sup>92</sup>, para o chamado **curto prazo**, em diminuir o déficit fiscal reduzindo o gasto público, em especial os gastos públicos sociais, em aplicar uma política monetária restritiva para combater a inflação e em fazer prevalecer uma taxa de juros real positiva e um tipo de câmbio real adequado (BATISTA, 1995). No **médio prazo**, os objetivos seriam transformar as exportações no motor do crescimento, produtoras de divisas “[...] necessárias ao pagamento da dívida externa, mesmo que em detrimento da produção necessária à população, das indústrias locais e dos serviços públicos. A criação das Zonas Francas entra neste domínio” (SIZE, 1997, p. 25); liberalizar o comércio exterior suprimindo todos os obstáculos à livre concorrência e a livre transposição de capital estrangeiro “[...] (supressão de subsídios aos produtos de primeira necessidade, das proteções à indústria nacional, das convenções coletivas, da proteção social, dos controles de câmbios, privatizações, etc.)” (SIZE, 1997, p. 25); atenuar as regulações estatais, atribuindo o papel de regulador ao *mercado*; concentrar investimento no setor privado, reduzindo a presença do setor estatal, e promover uma estrutura de preços sem distorção.

---

<sup>92</sup> Williamson sistematizou uma agenda composta de 10 reformas econômicas: “**1. déficits orçamentários** [...] pequenos o bastante para serem financiados sem recurso ao imposto inflacionário [disciplina fiscal]; **2 gastos públicos redimensionados** de áreas politicamente sensíveis, que recebem mais recursos do que seu retorno econômico é capaz de justificar [...] para melhorar a distribuição de renda, tais como educação primária, saúde e infra-estrutura [mudanças nas prioridades dos gastos públicos]; **3. reforma tributária** [...] de forma que alargue a base tributária e reduza alíquotas marginais; **4. liberalização financeira**, envolvendo o objetivo final de taxas de juros determinadas pelo mercado; **5. uma taxa de câmbio unificada** a um nível suficientemente competitivo para induzir um crescimento rápido nas exportações não tradicionais [regime cambial]; **6. restrições comerciais quantitativas**, a serem rapidamente substituídas por tarifas que seriam progressivamente reduzidas até que fosse alcançada uma taxa baixa, uniforme, na ordem de 10% a 20% [liberalização comercial]; **7. abolição de barreiras que impedem a entrada de investimento estrangeiro direto** [desregulação]; **8. privatização de empresas de propriedade do Estado** [privatização]; **9. abolição de regulamentações** que impedem a entrada de novas empresas ou restringem competição (embora não explicitamente declarado, isto se aplicava tanto ao mercado de trabalho como aos mercados de produtos, motivo pelo qual, neste livro, a liberalização do mercado de trabalho é tratada como uma reforma de primeira geração não realizada) [investimento direto estrangeiro]; **10. provisão de direitos garantidos de propriedade, especialmente para o setor informal** [propriedade intelectual]” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 284, grifo nosso).

Em síntese, esse conjunto de políticas e suas indicações, implantado na região, no início da década de 90<sup>93</sup>, pode, concisamente, ser dividido em três ordens de proposições. A primeira, relativa às políticas macroeconômicas, com recomendação de uma intensa austeridade fiscal e disciplina monetária, articulada a um programa de corte nos gastos públicos, além de reformas administrativas, previdenciárias e fiscais. A segunda, atinente a políticas microeconômicas, colocava a necessidade de desonerar o capital, na perspectiva de que, assim, aumentaria sua competitividade em um mercado internacional aberto e desregulado. Para isso, era imprescindível que as empresas dos países periféricos entrassem no “jogo global”, sendo obrigatório expô-las à competição internacional aberta, o que demandava suprimir políticas de proteção e subsídio. O entendimento era de que isso seria constituído “[...] com a diminuição dos encargos sociais e a racionalização das intervenções nos sistemas de crédito público e fiscal” (FIORI, 2002, p. 85). A terceira mencionava a necessidade de mudança radical no modelo de industrialização adotado pela maioria dos países da região, desde meados de 1950, que permitiria a retomada dos investimentos e do crescimento econômico.

---

<sup>93</sup> Em Fiori, vão encontrar-se lembranças significativas de algumas das ações desenvolvidas para a implementação do ajuste nas economias periféricas: “Entre os dias quatorze e dezesseis de janeiro de 1993, o [Instituto Internacional de Economia, o mesmo que organizou o seminário de apresentação do *Consenso*, em 1989], destacado *think tanks* de Washington, tendo à frente Fred Bergsten, reuniu cerca de cem especialistas em torno do documento escrito por John Williamson, em *Search of a Manual for Technopols*, num seminário internacional, cujo tema foi ‘The Political Economy of Policy Reform’. Durante dois dias de debates, executivos do governo, dos bancos multilaterais e de empresas privadas, junto com alguns acadêmicos, discutiram com representantes de onze países da Ásia, África e América Latina, ‘as circunstâncias mais favoráveis e as regras de ação que poderiam ajudar um *technopol* a obter apoio político que lhe permitisse levar a cabo com sucesso’ o programa de estabilização e a reforma econômica que o próprio Williamson, [...] havia chamado de *Washington Consensus*” (FIORI, 1997, p. 12).

Para efetivar o ajuste, a América Latina recebeu **vigoroso** respaldo de instituições internacionais, reforçado com créditos vinculados às reformas e condicionantes à sua aplicação. A perspectiva única de mudança a que os países da América Latina aderiram<sup>94</sup> ou se submeteram tinha como justificativa utilizada a “[...] inexorabilidade tecnológica e econômica da globalização” (FIORI, 2002, p. 107), ou, ainda, ser “[...] a única forma certa para o crescimento e o desenvolvimento” (STIGLITZ, 2002, p. 47). Tais justificativas primam por uma “[...] operação ideológica fatalista, conservadora e desmobilizante de qualquer luta por uma alternativa popular ao neoliberalismo” (FIORI, 2002, p. 108), ou, ainda, associam a globalização ao progresso e à aceitação desse vinculado ao “[...] capitalismo triunfante ao estilo norte-americano” (STIGLITZ, 2002, p. 31), que determina que os países periféricos “[...] devem aceitá-la se quiserem crescer e combater a miséria de maneira eficaz” (STIGLITZ, 2002, p. 31).

As reformas estruturais foram implementadas através de uma lógica veiculada pelo poder dominante internacional, aceita<sup>95</sup> como verdadeira e reproduzida socialmente como única possibilidade de retomada de crescimento econômico e saída da crise instalada. Baseava-se na perspectiva do poder absoluto dos mercados, através da introdução de uma economia que, segundo as promessas feitas pelos organismos “patrocinadores da globalização” – FMI, BIRD e OMC, principais instituições que controlam a globalização (STIGLITZ, 2002) –, gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento

---

<sup>94</sup> A adesão dos países latino-americanos ao ajuste estrutural, assim como as grandes transformações, não foi uma mera necessidade de readequação tecnológica, imposição econômico-financeira, mas parte inerente da estratégia política comandada pelo grande capital – seus príncipes poderosos e soberanos e seus agentes econômicos privados (FIORI, 2000, p. 41) – com anuência “[...] entusiástica das elites políticas e econômicas locais, os ‘vassalos’ que sempre lucraram, como classe social, com a condição de seus países. Uma espécie de ‘quintal’ geopolítico e geoeconômico, primeiro da Inglaterra e depois dos Estados Unidos” (FIORI, 2002, p. 41).

<sup>95</sup> A perspectiva aqui adotada agrega, por anuência, as posições de Fiori, a negação de não haver outras saídas, de que tudo é determinado apenas por imposições externas, ou seja, “[...] erra [...] quem pensa que esta tutela seja uma mera imposição externa. Ela é uma opção consciente de nossas elites [...]” (FIORI, 2002, p. 11). Apesar de o autor referir-se ao Brasil, a citação adapta-se à América Latina.

econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas para a maioria da população dos países periféricos.

Grande parte das análises expostas na literatura sobre o tema tem afirmado que isso não ocorreu; ao contrário, os resultados da implementação das reformas estruturais significaram muitas regressões na situação social da região. A realidade econômica e política mundial não está se movendo na direção prevista pelos “ideólogos da globalização” (FIORI, 2002). Há, inclusive, estudos, diagnósticos e relatórios de organismos internacionais<sup>96</sup>, especificados através de indicadores econômicos, demonstrando que a implementação do modelo econômico, via ajuste estrutural, nos países periféricos tem representado maior vulnerabilidade aos seus povos, caracterizando-se por ser um **fenômeno extremamente restrito, excludente e polarizante da riqueza entre as classes e nações** (FIORI, 2001), além de permitir maior concentração de riqueza, até mesmo nos países desenvolvidos.

Em suma, as reformas mudaram expressivamente as estruturas econômicas, políticas e sociais da América Latina, o que a maioria dos autores citados nesta tese consideram como a maior transformação desde a Segunda Guerra Mundial. Houve, na região, como marca que merece registro, mudança na estratégia de desenvolvimento – considerada uma das mais significativas desde o início do modelo de industrialização por substituição de importações –, o que alterou os projetos econômicos, com orientação para o mercado e para a abertura à internacionalização do capital.

---

<sup>96</sup> Dentre os quais, podem-se citar a CEPAL (1991; 1999; 2002; 2003; 2004); o PNUD (1997; 2000; 2002; 2004) e o Banco Mundial (2000; 2001; 2003).

A grande alteração sofrida conferiu aos mecanismos de mercado o princípio norteador do capitalismo globalizado, a posição de que o mercado deve ser livre, sem ingerência em suas articulações. As políticas que compuseram as propostas e diretrizes das reformas estruturais para a América Latina constituíram o movimento de ajuste global na economia mundial, num contexto de globalização financeira e produtiva, caracterizada por um rearranjo da hierarquia das relações econômicas e políticas internacionais.

É perceptível verificar junto, aos vários documentos e à literatura sobre o tema, que a implementação das reformas estruturais geraram desde o início da década de 90, críticas e contestações. Identificam-se duas grandes posições<sup>97</sup>, entre as quais existe uma determinada convergência em relação a alguns de seus resultados. Todavia as interpretações acerca dos motivos desses resultados são, na maioria dos casos, divergentes.

A primeira<sup>98</sup> questiona<sup>99</sup> os próprios princípios e a referência teórico-política e indica o significado e os objetivos seguidos pelo capital internacional quanto à opção pela estratégia de abertura e desregulamentação econômica, cuja intenção embute o rearranjo da economia mundial e, aí, as estratégias para a periferia. Essa apreciação configurou até aqui a análise crítica sobre as finalidades e características das reformas estruturais. Nesta tese, a mesma

---

<sup>97</sup> As duas posições não agrupam em si uma homogeneidade. Há diferenças internas significativas e, muitas vezes, contrárias. Não sendo objeto de estudo interpretar suas diferenças, explicita-se em que as mesmas se coadunam.

<sup>98</sup> Relembrem-se alguns dos autores citados que realizam esses questionamentos: Mandel (1985; 1990), Harvey (1992), Tavares; Fiori (1993; 1998), Sader e Gentili (1995; 2001), Batista (1995), Alves (1996), Teixeira (1996), Fiori (1997; 1998; 1999; 2000; 2001; 2002), Size (1997), Antunes (2000), Medeiros e Serrano (2000), Muzio (2000), Oliveira e Paoli (2000), Soares (2000; 2001; 2003), Ianni (2001), Aguiton (2002), Bóron (2002 e 2003) e Behring (2003).

<sup>99</sup> Cabe destacar que esses questionamentos foram criticados, pela grande maioria dos governos da região e por seus aliados “teóricos e intelectuais”, como sendo “visões conspiratórias”: “[...] sua repetição incessante, através dos meios de comunicação de massa, [os] transformou em parte indissociável do senso comum retratado pelos estudos de opinião pública. Uma convicção tão generalizada, até recentemente, que esvaziou o debate político-partidário, dizimando as oposições e criando a impressão da existência de um *consenso* sem precedentes. Uma ‘revolução intelectual’ que avança sustentada na idéia de que ‘não existe outra alternativa’ [...]. Como se nós estivéssemos assistindo na América Latina à definitiva comprovação de uma ‘verdade econômica’ capaz de derrotar a ‘irracionalidade político ideológica’ e diluir a importância das especificidades histórico-institucionais de cada país” (FIORI, 1997, p. 66-67).

serve de arcabouço interpretativo e explicativo à pesquisa efetuada e, assim sendo, embute a posição teórica e metodológica adotada.

No entanto, uma segunda modalidade de questionamento, englobando diferentes autores/organismos<sup>100</sup>, pauta suas críticas através de uma lógica marcada pela justificativa da intenção positiva e correta do ajuste e suas reformas. Desse modo, as avaliações realizadas orientam-se com a finalidade de repensar o modo como as políticas econômicas estão sendo implantadas, uma vez que estas teriam alguns elementos de “estreiteza” de “distorção”, por isso a busca de alternativas para “melhorá-las”, “adequá-las”, “complementá-las”. Esse segundo grupo de questionamento orienta-se, enquanto eixo teórico e político, contrariamente ao da primeira posição.

Os autores/organismos que compõem a segunda modalidade de questionamentos são aqueles que orientaram as propostas de reformas estruturais no início da década de 90 e continuam orientando as propostas de alterações às mesmas. Por isso, é indispensável caracterizar a posição dos mesmos.

Nesse sentido, considerando o fim perseguido nesta tese, elucidam-se, a seguir, a abordagem dos apoiadores. Tal elucidação tem por finalidade servir de subsídio para abordagens e análises posteriores.

---

<sup>100</sup> Entre eles, BID (1996, 1998/99), CEPAL (1996; 1999; 2002; 2003; 2004), Banco Mundial (2000), Birdsall e La Torre (2001), Stiglitz (2002), Stallings e Peres (2002), FMI (2003); Ganuza (2003), Williamson e Kuczynski (2004).

### 1.2.1 Resultados da implementação das reformas estruturais: a interpretação de apoiadores

A consolidação da estratégia econômica mundial para a periferia latino-americana resultou, na década de 90, segundo os analistas/organismos apoiadores desta, em recuperação de taxas de crescimento econômico em relação ao registrado na década de 80 (mesmo que inferiores às das décadas entre 1950 e 1980). Têm destaque, como razões apontadas para tal recuperação, os planos de estabilização “bem-sucedidos” e as “condições internacionais mais favoráveis”, relacionadas ao aumento da liquidez, à queda das taxas de juros internacionais, ao restabelecimento do fluxo de capitais externos para a região e à expansão norte-americana, principalmente depois de 1992. Um conjunto de estudos e pesquisas<sup>101</sup> sobre a implantação das reformas econômicas<sup>102</sup> na América Latina (nos anos 80 e 90) vem atribuindo a estas uma contribuição significativa ao crescimento da região. Esses estudos têm afirmado que, sem as reformas, “teria sido pior”.

Tais estudos destacam como elemento positivo o fato de a América Latina ser, a partir dos anos 90, parte integrante de uma única economia global, o que permitiu o retorno do capital estrangeiro<sup>103</sup> à região, aumentando a capacidade de crédito dos “tomadores de empréstimo latino-americano” (WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004). Além disso, esses autores/organismos apontam que os incrementos no fluxo de capitais expandiram os volumes de investimentos e das exportações em quase todos os países. Essa integração, propiciadora de mudanças tecnológicas, aliada a outras transformações, reduziu custos, tempo e o

---

<sup>101</sup> Ver Lora (1997; 2001), Morley (2000; 2000a), Stallings e Peres (2002) e os vários estudos organizados pela CEPAL (*Série Reformas Econômicas, Balanço Preliminar das Economias da América Latina e Caribe, Revista da CEPAL*), e os trabalhos dos autores que produzem conjuntamente com Williamson e Kuczynski (2004).

<sup>102</sup> A aplicação das reformas e os resultados das mesmas variaram “[...] de um país a outro, mas, em termos gerais, a índole e a intensidade das reformas na América Latina, nos anos 90, superaram todo o conhecido até então” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14).

<sup>103</sup> “Depois de abandonar a região na década de 80, o financiamento externo voltou revigorado no início da década de 1990, para logo retirar-se parcialmente” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 255).

ordenamento da produção, “[...] fortalecendo, desse modo, as vantagens de se distribuir os custos da tecnologia em grandes escalas de produção, comercializando marcas mundiais e operando em escala global” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 20).

As alterações nas estratégias de desenvolvimento e nas políticas públicas, a abertura comercial, a liberalização financeira e as privatizações são entendidas como benéficas, uma vez que mudaram radicalmente as “regras do jogo” segundo as quais operam as empresas e os trabalhadores: “[...] alguns postos de trabalho foram destruídos e alguns trabalhadores perderam seus empregos à medida que empregos eram criados em outros setores e para outros trabalhadores” (SAAVEDRA *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 201). Aliam-se a esses benefícios a diminuição do hiato salarial homem-mulher, “[...] devido à redução do hiato educacional” (SAAVEDRA *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 231), além de as oportunidades de empregos para mulheres terem aumentado significativamente, crescendo mais do que para os homens.

Vários desses autores/organismos pró-reformas chamam atenção para a importância da reforma do mercado de trabalho – mesmo que implantada apenas em alguns países –, uma vez que ela criou “[...] regras mais flexíveis, eliminando práticas como o emprego vitalício e o alto custo das demissões” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 48).

Avaliam que as políticas econômicas se tornaram mais equilibradas (tais como a redução dos déficits orçamentários e das dívidas públicas, através da implantação de políticas monetárias mais restritivas). “A prudência monetária reduziu a inflação a um só dígito, praticamente em todos os países” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14, tradução nossa).

A privatização de empresas e de serviços públicos é vista como elemento decisivo na recuperação de investimentos e na sua modernização, tendo incentivado o favorável investimento em determinados bens comerciáveis, por exemplo, mineração, bancos, usinas de energia, sistemas de telecomunicações, redes e serviços d'água, saúde e gás natural. “O novo modelo econômico vigente na América Latina e Caribe confere ao setor privado um papel muito mais importante do que o desempenhado no início do período pós-guerra” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 254).

Quanto ao crescimento econômico, julgam ter havido recuperação do crescimento em relação à década de 80, mesmo que sem “[...] nenhum pico (ou queda) generalizado na produção; muitos países cresceram abaixo das taxas que haviam alcançado no período base de 1950-80” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 234). As grandes empresas lideraram o processo de investimento: “O antigo tripé entre as empresas transnacionais (ETNs), as grandes empresas nacionais e o Estado foi rompido” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 240). As pequenas e médias empresas continuaram participando na produção total e no emprego, apesar do desempenho negativo. Essas pequenas empresas, particularmente as microempresas, têm ofertado a maior parte dos postos de trabalho, tanto urbanos quanto rurais.

Entretanto, crêem que, apesar do “[...] decepcionante crescimento econômico [...], muito progresso foi obtido durante as últimas duas décadas na melhoria dos padrões de longevidade, nutrição, saúde pública e alfabetização” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 24). Ou seja, os apoiadores das reformas são de opinião de que a globalização tem trazido proveitos à sociedade internacional como um todo, representados, dentre outros, por maior expectativa de vida e melhoria das condições humanas: diminuição

da mortalidade infantil e de taxas de fecundidade; menor número de analfabetos e aumento do nível de escolaridade; maior e melhor acesso ao conhecimento e suas vantagens, mesmo que a maioria da população do mundo não seja beneficiária de seus resultados.

Em relação ao Estado, parece haver uma unanimidade entre esses analistas quanto às melhorias e mudanças no seu papel: estabilização das finanças públicas e controle da inflação; redução, pela privatização, do papel de provedor de bens e serviços comerciais; dedicação por parte dos governos à redução da “excessiva regulamentação” da atividade econômica (interna e externamente) (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 28). Salientam, ainda, a importância da descentralização político-administrativa das políticas públicas, mesmo que só implantada em alguns países, uma vez que ela “[...] deslocou as receitas e as responsabilidades do governo central para as províncias e municípios” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 48).

Compreende-se que as afirmações de Stallings e Peres (2002) balizam as posições dos apoiadores das reformas até aqui citados. Para eles, as reformas na América Latina, nos anos 90, conformaram três resultados:

[...] [primeiro] resolveram alguns problemas há muito existentes, como os casos de excessivo protecionismo e serviços públicos ineficientes [...]. [Segundo] abriram possibilidades inesperadas, dentre as quais a mais notável tenha sido o potencial de exportação demonstrado pelo México [e outros países, e terceiro], [...] criaram novos problemas e exacerbaram os mais antigos. Talvez o desemprego seja o problema mais sério, especialmente dadas as implicações para a equidade (STALLINGS; PERES, 2002, p. 257).

Os autores/organismos apoiadores das reformas são de opinião de que a globalização, mesmo com “distorções”, trouxe benefícios importantes, uma vez que permitiu, diferentemente dos tempos anteriores, ajuda externa dos países centrais aos países periféricos,

manifestações sociais articuladas globalmente, além da redução do isolamento de muitos países periféricos e do acesso “[...] a um conhecimento que estava além do alcance de muitas pessoas nesses países – até mesmo dos mais ricos em qualquer país” (STIGLITZ, 2002, p. 30).

Pode-se observar claramente, entre esses autores/organismos, a perspectiva de apoio e compreensão do significado positivo das reformas. Contudo, mesmo com “efeitos positivos”, julgam que os resultados da implementação não significaram melhor distribuição e convergência de renda e poder entre os países, tendo havido, inclusive, “resultados desalentadores” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001). Dentre os “resultados desalentadores”<sup>104</sup> apresentados pelos apoiadores das reformas, salientam-se:

- em relação aos postos de trabalho, reconhecimento das altas taxas de desemprego em geral, aliadas ao efeito negativo em relação à criação de postos de trabalho e à qualidade destes. As oportunidades de empregos caíram significativamente para trabalhadores mais velhos, especialmente homens;
- em relação à produtividade do trabalho, esta retornou aos níveis anteriores à crise, o que implica que o diferencial na América Latina com relação aos países membros da OCDE foi elevado; aumentaram as diferenças salariais entre grandes e microempresas, referenciadas pela produtividade diferenciada entre os dois grupos (a produtividade nas grandes empresas é três vezes maior do que nas pequenas). Há uma suposição de que essas diferenças salariais tenham contribuído para o aumento da desigualdade. Além disso, houve concentração de investimento em setores pequenos. “Somente um setor (telecomunicações) foi dinâmico em todos os países”

---

<sup>104</sup> A descrição dos resultados desalentadores aqui citados pode ser encontrada nas obras dos autores apoiadores das reformas.

(STALLINGS; PERES, 2002, p. 238) e as grandes empresas tiveram contribuição baixa na criação de empregos;

- em relação aos indicadores sociais, continuam as más condições de saúde da população empobrecida, o que a torna mais vulnerável<sup>105</sup> aos riscos sociais, isto é, a falta de renda e de recursos para atender às necessidades de alimentação, moradia, vestuário, aliada à falta ou ao pouco acesso à saúde e à educação, contribui para a continuidade, a ampliação e a generalização da pobreza. Exemplo disso foi que, em 2000, mais de um terço da população da América Latina – 150 milhões de pessoas – vivia em situação de pobreza, com renda inferior a US\$ 2 diários, e quase 80 milhões viviam em situação de pobreza extrema, com renda inferior a US\$ 1 diário (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14); e além disso, ao final da década de 90, a América Latina apresentava a maior desigualdade social do mundo em relação à distribuição de renda, de oportunidades, de emprego e participação política; indicadores de desenvolvimento apenas mais favoráveis – as taxas de mortalidade infantil, alfabetização e escolaridade primária melhoraram, mas a disponibilização de água potável ainda é escassa em zonas rurais, e a qualidade da educação pública é baixa –; aumentaram os índices de criminalidade e violência (BANCO MUNDIAL, 2001; BIRDSALL; LA TORRE, 2001), afetando, ainda mais a qualidade de vida. Esses dados devem estar vinculados à situação de maior empobrecimento da população (BANCO MUNDIAL, 2001). “O aumento do crime e da violência está claramente associado com o aumento da desigualdade, ao mesmo tempo em que seus custos alcançam entre 7% e 12% do produto interno da região” (GANUZA, 2003, p. 3, tradução nossa);

---

<sup>105</sup> Para medir a vulnerabilidade, há consenso entre os vários organismos que medem a pobreza e a desigualdade de renda de que é necessário avaliar muitos indicadores. Uma das causas de vulnerabilidade “[...] é a incapacidade do Estado ou da comunidade de desenvolver mecanismos de redução ou alívio dos riscos que os pobres enfrentam” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 37).

- em relação ao crescimento econômico, este se apresenta apenas modesto em relação ao da década de 70. Aumento real escasso do PIB, de apenas 3% anual, em toda a década de 90, sendo de 1,5% o aumento *per capita* (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14), isto é, “[...] os índices de crescimento econômico na América Latina simplesmente não são suficientes para alcançar o nível necessário de criação de empregos” (SUNKEL, 1999, p. 189);
- em relação à liberalização comercial, “A liberalização do comércio em si mesma não foi suficiente para melhorar significativamente o desempenho e, em algumas áreas (por exemplo, na distribuição de renda), pode até ter contribuído para piorá-lo” (BOUZAS; KEIFMAN *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 142); os déficits comerciais tornaram-se maiores, uma vez que, apesar das exportações terem sido ampliadas, o aumento frente às importações foi muito maior;
- em relação à avaliação realizada pela população, as pesquisas, em fins da década de 90. “[...] demonstraram que os latino-americanos sentiam que suas economias não caminhavam bem, que sua qualidade de vida era pior que as das gerações anteriores e que a pobreza alcançava índices sem precedentes. O povo mostrava grande angústia acerca do emprego e dos salários” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14); “[...] em muitos países, há desilusão com os líderes políticos, embora na maioria dos casos [...] não com a democracia” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 1); a população desanimou, “[...] padecendo muitas vezes do que se poderia chamar ‘fadiga reformista’” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 14).

Esses “resultados desalentadores”, aliados às várias críticas sofridas e à realidade social e econômica – que demonstrava “equivocos” em relação a algumas das políticas

recomendadas –, fizeram com que a proposta exposta no Consenso de Washington recebesse **adendos e correções** (principalmente após metade da década de 90<sup>106</sup>), os quais reorientaram as proposições do Banco Mundial e dos governos latino-americanos (como se verá no Capítulo 3, *As Cúpulas das Américas: adesão ao ajuste estrutural*), pelo menos teoricamente.

Como já foi afirmado, muitas foram as críticas ao Consenso e inúmeras as interpretações e explicações acerca deste. A seguir, explicitar-se-ão as “justificativas” realizadas por apoiadores das reformas, expostas em alguns “documentos”<sup>107</sup> identificados como fundamentais de serem analisados, tendo em vista quatro propósitos: (a) fazerem críticas ao Consenso de Washington, sem, no entanto, estarem em desacordo com os objetivos gerais do mesmo; (b) a demonstração, obtida através de pesquisa documental, de que esses textos vêm orientando, de fato, as deliberações dos governos latino-americanos (como se poderá ver no Capítulo 3, *As Cúpulas das Américas*); (c) o vínculo com organismos e

---

<sup>106</sup> Os adendos propostos, com maior ênfase a partir da metade da década de 90, devem-se ao fato de que, até essa data, havia uma determinada euforia, por parte dos apoiadores das reformas, de que esta vinha caminhando a passos largos em sentido positivo. Já no início dos anos 90, a maioria dos países latino-americanos encontrava-se alinhada na abertura de seu comércio exterior, na liquidação de seus ativos estatais e na redução dos déficits orçamentários. “A combinação entre privatização doméstica e declínios das taxas de juros americanas, de 1990-1991 em diante, desencadeou uma enxurrada de investimentos estrangeiros para as maiores bolsas de valores latino-americanas, que se valorizaram 25% anualmente entre 1989 a 1994. O crescimento econômico começou a acelerar-se e, para a região como um todo, chegou à média de 4,2% ao ano, no período de 1990-1995, comparado com apenas 1% em 1982-1989. As rendas *per capita* começaram a aumentar após uma década de declínio, embora o desemprego permanecesse alto e os salários reais apenas lentamente se recuperassem. Dois acontecimentos positivos importantes ocorreram na região em 1994. No Brasil, a liberalização do comércio e a privatização [...] do início da década de 1990 foram completadas finalmente por um plano eficaz de estabilização, o Plano Real. Isto alinhou a maior economia da região com a política e outros países principais. E o México completou seu ingresso no [...] Nafta, após prolongadas negociações com o Canadá e os Estados Unidos, definindo o cenário para a quádrupla expansão de seus ganhos com exportação nos próximos seis anos seguintes” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 22). No entanto, ainda em 1994, houve o retorno da “crise” à região, o que demandou a urgente revisão das políticas econômicas em vigor e sua reorientação.

<sup>107</sup> Os documentos analisados foram: *Informes Sobre Desenvolvimento Mundial*, produzido pelo Banco Mundial (1991 e 1997); *Beyond the Washington Consensus*, proposta de Burki e Perry (1998); *La Democracia y el “Consenso de Washington”* (1993), *The Washington Consensus Revisited* (1996) e a *Nova Agenda de Reformas* (2003), apresentada no livro *Depois do Consenso de Washington*, apresentado por John Williamson, sendo que o último livro foi organizado em conjunto com Pedro-Pablo Kuczynski; *El Disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*, de Birdsall e La Torre (2001); *A Agenda de Políticas para a Nova Década*, de Stallings e Peres (2002), compondo o Capítulo 7 do livro *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas económicas na América Latina*. Merece destaque, também, diante de sua importância crítica, a posição de Stiglitz em dois textos, *Post-Washington Consensus* (1997) e *A Globalização e seus Malefícios* (2002).

instituições comprometidas com o processo de globalização do capital e de referência teórica às deliberações governamentais na região; (d) a consistência dos textos enquanto proposta de “novas agendas” de política econômica, não se alicerçando apenas em uma crítica com algumas proposições, mas evidenciando uma proposta orgânica a ser implementada na América Latina.

Compreende-se que a consonância entre os reformistas e as instituições internacionais “patrocinadoras da globalização” justifica a interpretação de que “[...] as reformas liberalizantes [...] [não podem] ser apontadas como responsáveis pelos renovados e angustiantes problemas da região no período recente” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 3).

A maioria desses autores/organismos faz suas análises comparando o desenvolvimento econômico, o aumento da pobreza e a desigualdade social aos da década de 80, denominada, por muitos, como a década perdida: “[...] as reformas contribuíram para retardar as tendências de deterioração da distribuição de renda e do aumento da pobreza” (BID *apud* STALLINGS; PERES, 2002, p. 3-4), uma vez que as maiores perdas aconteceram na década de 80.

Os autores do *Dissenso de Washington* (BIRDSALL; LA TORRE, 2001), por exemplo, indicam que esses resultados devem ser agregados à história de instabilidade e distorções econômicas, às taxas de crescimento e aos problemas de governabilidade da América Latina, no que são acompanhados por Stallings e Peres (2002), que, além desta, levantam mais seis hipóteses sobre por que os impactos das reformas não foram mais favoráveis: (a) a inconsistência das reformas com as políticas macroeconômicas e sociais em

vigor até então; (b) a lentidão<sup>108</sup> com que foram aplicadas, considerando a incerteza gerada pelas mesmas; (c) a heterogeneidades das reações dos diferentes atores sociais regionais; (d) as tendências da economia internacional, que prejudicaram os efeitos positivos; (e) as incompletudes das reformas por falta de apoio institucional adequado – comumente encontrado nos países industrializados –, através do melhor desenvolvimento<sup>109</sup> do capital, da tecnologia e da mão de obra; e (f) a carência normativa para completar a privatização e a liberalização financeira.

Além destas, Stallings e Peres, ao longo de seu livro, levantam outros três<sup>110</sup> elementos desfavoráveis aos impactos das reformas: (a) o fato de as mesmas não terem criado os incentivos necessários para permitir uma acumulação mais rápida de capital; (b) a concepção equivocada de que os mercados por si só poderiam resolver os problemas subsistentes e os novos; (c) a assertiva de que o crescimento pode, sozinho, proporcionar uma qualidade de vida melhor para a população da região, o que se constitui em outro equívoco, uma vez que deve agregar, necessariamente, a promoção do emprego e da equidade<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> Stallings e Peres defendem que “[...] as reformas foram muito lentas no intuito de produzir impacto no nível microeconômico, devido à grande incerteza que geraram, especialmente quando combinadas à instabilidade macroeconômica. Isso fez com que os investidores hesitassem em empreender projetos de grande escala” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 13).

<sup>109</sup> Stallings e Peres (2002) consideram que há carência de segmentos de longo prazo, em relação ao capital; oportunidades de treinamento aos trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação e maior avanço tecnológico, uma vez que, hoje, este fica limitado as grandes empresas.

<sup>110</sup> Os elementos (a) e (b) são considerados desfavoráveis também por Stiglitz (1998 e 2002).

<sup>111</sup> É interessante manusear as análises de Birdsall e La Torre (2001) e a defesa destes ao Consenso de Washington. Contrariamente à maioria das análises sobre o Consenso, fazem uma interpretação de cada uma das “dez ferramentas”, “demonstrando” que cada uma delas trazia embutidos elementos de busca de equidade.

Particularmente quanto à não-preocupação (no Consenso Original<sup>112</sup>) com a minimização da desigualdade e a constituição de uma melhor equidade<sup>113</sup>, Williamson afirma que a não-especificação de alternativas de ação que tratassem da pobreza e da equidade estava assentada na expectativa de que as reformas econômicas propostas dariam conta das “disfunções” sociais e políticas, como decorrência natural da liberalização econômica. Hoje, nem “Washington”, nem a “América Latina”, nem Williamson menosprezam a equidade (BIRDSALL; LA TORRE, 2001).

Em todos os textos do livro organizado por Williamson e Kuczynski (2004), há a avaliação de que o elemento principal do baixo crescimento econômico da década de 90 foi a sucessão de crises<sup>114</sup> que os mercados emergentes sofreram, aliada ao fato de que **as reformas estavam incompletas, foram abandonadas ou não se completaram**. Há a indicação, também, de que o desempenho aquém das expectativas se deu porque a agenda do Consenso Original não advertia os governos contra atos inconsistentes (tais como entrada de capitais e supervalorização da moeda “antes da hora”), além de o “[...] principal objetivo de formação [ser] excessivamente estreito. [...] a política permaneceu focada na aceleração do crescimento, não no crescimento junto com equidade” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 6). Essa estreiteza é apreciada também por Birdsall e La Torre (2001) e por Stiglitz (1998; 2002), que descartam a possibilidade de haver crescimento sustentado sem equidade social.

---

<sup>112</sup> O Consenso Original é uma das denominações utilizadas por alguns autores para referenciar o documento básico, inicial intitulado Consenso de Washington.

<sup>113</sup> Williamson justifica o porquê da não agregação da equidade às “dez ferramentas” em um artigo de 1993 – quando já havia inúmeras críticas ao “seu” pacote de reformas. “Excluí deliberadamente da lista tudo o que era basicamente redistributivo ou que tivesse conseqüências equitativas, como um subproduto na busca de objetivos de eficiência – porque pensei que a Washington dos anos 80 era uma cidade muito desdenhosa das preocupações sobre igualdade” (WILLIAMSON, 1993, p. 120, tradução nossa).

<sup>114</sup> Crises que produzem “[...] choques externos e mecanismos de contágio de crises financeiras originadas em outros lugares do mundo. No final de 1994 e começo de 1995, o ‘Tequila’ sacode o México e a Argentina. Em 1998, produziu-se o contágio das crises asiática e russa ao Brasil. O continente recuperou-se de uma de suas piores crises, mas as economias caíram extremamente expostas a choques externos e mostraram um elevada volatilidade” (GANUZA, 2003, p. 4, tradução nossa).

Os demais autores cujos textos compõem o livro *Depois do Consenso de Washington*, organizado por Williamson e Kuczynski, levantam um outro elemento acerca do desempenho decepcionante das reformas: a rigidez no mercado de trabalho, sua pouca flexibilização “[...] principal obstáculo a uma expansão do emprego na economia formal” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 9). Então, considerando essas interpretações “[...] **o problema não foi reforma demais, mas de menos**” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 288, grifo nosso).

Além dos limitantes externos e internos, das “inconsistências”, das “incompletudes” e da “estreiteza” das reformas aplicadas a partir dos anos 90, é comum haver, entre os vários analistas pró-reformas, uma determinada concordância quanto aos “equivocos” na sua implementação. Isto é, avaliam que, no processo de implementação do ajuste na região, houve “distorções” ou “equivocos”, além de “debilidades” no próprio documento norteador dessas reformas.

A perspectiva de avaliação dessas “distorções” vai no sentido de melhor adequação às reformas implantadas, uma vez que compreendem que deve “[...] perdurar um importante núcleo de sabedoria econômica incluída no Consenso de Washington. As estratégias que adotam políticas diretamente opostas serão perigosas a seus países, expondo o bem-estar social a um risco irreversível” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 15, tradução nossa).

De modo a dar visibilidade a essas análises, destacam-se oito destes “equivocos”.

O primeiro é em relação à proposta de ajuste-padrão<sup>115</sup> para todos os países, que não considerou as particularidades da situação econômica, política e social de cada um, sendo, por isso, “dogmática” (STIGLITZ, 2002). Foram negadas, desse modo, as diferentes realidades, que exigem soluções diferentes, e rejeitados também os efeitos dessas políticas sobre as populações. Stiglitz<sup>116</sup> (2002) referenda, analiticamente, que as instituições controladoras do processo de globalização recusaram os estudos acerca das condições e das experiências específicas de cada país, seu estágio de desenvolvimento, percebendo a nação, muitas vezes, apenas como números estatísticos. O resultado foi a execução de políticas equivocadas, uma vez que a adoção padronizada de medidas também recusou opiniões e alternativas diferentes, admitindo apenas um único preceito. Com isso, houve a implementação de políticas que não necessariamente serviriam àquele país, podendo servir a outro.

O segundo refere-se ao fato de que as políticas de reformas foram baseadas na “suposição obsoleta” (STIGLITZ, 2002) de que os mercados, por si só, podem desenvolver resultados eficientes, e, fazendo isso, impediram aos governos intervenções desejáveis, voltadas a orientar o crescimento econômico, beneficiando a todos<sup>117</sup>.

Os “equivocos” primeiro e segundo são classificados como soluções antiquadas, inadequadas, embora padrão (STIGLITZ, 2002).

---

<sup>115</sup> Referida por Stiglitz (1998; 2002), Birdsall e La Torre (2002), Stallings e Peres (2002) e Ganuza (2003).

<sup>116</sup> Muitas das descrições analíticas realizadas por Stiglitz, por vezes inclusive pormenorizadas sobre fatos, propostas, circunstâncias, etc., acerca da imposição das reformas estruturais aos países periféricos são reconhecidas como importantes para que se possa entender e analisar o processo de globalização da economia periférica nos anos 90. A discordância central com esse autor faz-se em relação às suas análises, a partir de sua posição político-ideológica sobre os motivos das imposições. Suas críticas, mesmo que pertinentes, mostram limites quanto à ruptura ao modelo político e econômico em vigor.

<sup>117</sup> Essa crítica assumida intensamente por Stiglitz (1998; 2002) é reiterada por Birdsall e La Torre (2001), Stallings e Peres (2002) e, atualmente, inclusive por Williamson (2004).

Um terceiro “equivoco” relaciona-se às medidas de estabilização, entendidas como excessivamente recessivas: “[...] os setores reais da economia, produção e emprego, foram duramente afetados” (GANUZA, 2003, p. 2, tradução nossa).

Ainda em relação ao terceiro “equivoco”, Stiglitz (1998 e 2002) considera ser a “obsessão com o problema da inflação” responsável pelo baixo crescimento das economias periféricas. Agrega a isso o problema da austeridade fiscal, “perseguida cegamente” o que gerou desemprego e a ruptura do contrato social.

A seqüência com que foram implementadas as reformas é também contestada. Os governos desregulamentaram a economia antes de existirem instituições de supervisão. “Arrasou-se o Estado inclusive em setores onde a iniciativa privada estava longe de se materializar” (GANUZA, 2003, p. 3, tradução nossa).

O quinto “equivoco” refere-se ao estilo “descontrolado e selvagem”, sem políticas competentes e de fiscalização (STIGLITZ, 1998) com que foram realizadas as privatizações, substituindo, muito comumente, o Estado por novos monopólios privados.

O sexto é apontado por Stiglitz (2002) e refere-se ao fato de as “organizações missionárias” – FMI e Banco Mundial – infundirem suas idéias nos países periféricos, os quais, por precisarem dos empréstimos, renegociar dívidas, etc., aceitavam a imposição. Em vista disto, os

[...] países ricos do Ocidente forçaram as nações pobres a eliminar as barreiras comerciais, mas eles próprios mantiveram as suas, impedindo que os países em desenvolvimento exportassem seus produtos agrícolas, privando-os, assim, da renda tão desesperadamente necessária obtida por meio das exportações. [...] o Ocidente liderava o programa de globalização, garantindo para si uma participação maior nos benefícios, à custa do mundo em desenvolvimento (STIGLITZ, 2002, p. 33).

Esse autor classifica as imposições das organizações condutoras da globalização como autoritárias – além de obscuras e pouco transparentes –, uma vez que impõem as medidas aos países periféricos, que, comumente (por necessitarem de ajuda financeira, através de empréstimos e concessões, obedecem as diretrizes traçadas por essas organizações). O autoritarismo expõe-se também a partir do não-interesse dessas instituições acerca da opinião dos “[...] *países clientes* sobre tópicos como estratégias de desenvolvimento ou austeridade fiscal. De modo geral, a abordagem que o Fundo [FMI] adota para os países em desenvolvimento parece mais a de um administrador colonial” (STIGLITZ, 2002, p. 70). Ou seja, há a compreensão de que, em muitos momentos, os organismos internacionais se “intrometem” nos países periféricos, intrusão com “sabor de uma nova forma de colonialismo” (STIGLITZ, 2002, p. 59).

Em relação à imposição das organizações patrocinadoras da globalização e como sétimo “equívoco”, Stiglitz acredita que esta foi assumida por ser conveniente aos interesses ou às convicções daqueles que tomavam as decisões, uma vez que essas instituições se tornaram “[...] participantes dominantes da economia mundial [...]” (STIGLITZ, 2002, p. 44), ou, em outras palavras, as políticas dessas instituições econômicas internacionais encontram-se “[...] com demasiada freqüência, estreitamente alinhadas com os interesses comerciais e financeiros dos países industriais mais avançados” (STIGLITZ, 2002, p. 47), que, em muitas situações, substituem “[...] a preocupação com o ambiente, a democracia<sup>[118]</sup>, os direitos humanos e a justiça social” (STIGLITZ 2002, p. 48).

---

<sup>118</sup> Sobre a preocupação com a democracia, o texto do Consenso revela o seu reconhecimento e o da economia de mercado como opções importantes e complementares, mas há “[...] inclinação a subordinar, se necessário, o político ao econômico. [Em outras palavras] [...] capitalismo liberal primeiro, democratização depois” (BATISTA, 1995, p. 107). Especificamente quanto à posição acerca da democracia e o Consenso, indica-se Williamson (1993).

Como oitavo, há, também, a avaliação, por parte de alguns autores<sup>119</sup>, de que as reformas tiveram resultados decepcionantes, tendo em vista terem sido aplicadas, muitas vezes, “impensadamente”, uma vez que negaram fatos, indicadores sociais e evidências que “[...] qualquer economista saberia que não dariam resultados” (STIGLITZ, 2002, p. 18). Ainda nessa mesma linha de raciocínio, há o reconhecimento de que se começou a pensar em redes de proteção aos pobres um pouco tardiamente, permitindo que essa situação se agravasse.

Agregando-se às várias posições sobre as justificativas dos apoiadores quanto aos “resultados desalentadores” e quanto aos “limitantes”, “inconsistências”, “distorções” e “equivocos” das reformas, apresenta-se o QUADRO 1.

---

<sup>119</sup> Ver, dentre outros, Kliksberg (2001), Stiglitz (2002) e Stallings e Peres (2002).

QUADRO 1

Síntese sobre os limitantes e as inconsistências das reformas  
apresentadas por apoiadores das mesmas

INCONSISTÊNCIAS DAS REFORMAS	
Fatores ligados à proposta estipulada no CW	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Não-advertência aos governos contra atos inconsistentes.</li> <li>• A consideração de que os mercados por si só poderiam resolver os problemas e desenvolver resultados eficientes de desenvolvimento econômico.</li> <li>• A premissa de que o crescimento poderia, sozinho, proporcionar uma qualidade de vida melhor para a população da região.</li> <li>• Objetivo principal excessivamente estreito, focando a política na aceleração do crescimento, não no crescimento junto com equidade: minimização da desigualdade e da pobreza.</li> </ul>
Fatores ligados à implementação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajuste padrão que desconsiderou as particularidades da situação econômica e política de cada país.</li> <li>• Não consideração a estudos e indicadores acerca das condições específicas de cada país.</li> <li>• Rigidez no mercado de trabalho e pouca flexibilização.</li> <li>• Lentidão com que foram aplicadas, considerando incertezas provocadas no mercado, o que fez com que os investidores hesitassem em investir em projetos de grande porte.</li> <li>• Heterogeneidade de reações positivas e negativas dos diferentes agentes regionais quando da implementação das reformas, o que repercutiu negativamente sobre emprego, crescimento e equidade.</li> <li>• Incompletude, abandono ou não-complementaridade das reformas.</li> <li>• Incompletude por falta de apoio institucional adequado (desenvolvimento de tecnologia, capital e mão-de-obra).</li> <li>• Carência normativa para complementar a privatização e a liberalização financeira.</li> <li>• Falta de implementação das reformas de segunda geração.</li> <li>• O fato de as reformas não terem criado os incentivos necessários que permitissem uma acumulação mais rápida de capital.</li> <li>• Falta de melhor articulação entre as reformas liberalizantes, a política macroeconômica e as políticas sociais.</li> </ul>
Outros Fatores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• História da América Latina de instabilidade, distorções econômicas, taxas de crescimento baixas, problemas de governabilidade.</li> <li>• Tendências da economia internacional que prejudicaram os efeitos positivos.</li> <li>• Sucessão de crises nos países emergentes.</li> </ul>

NOTA: Sistematização elaborada pela autora.

FONTES: Banco Mundial (2001), Birdsall e La Torre (2001), Stallings e Peres (2002), Stiglitz (2002), Ganuza (2003) e Williamson e Kuczynski (2004).

Em resumo, as concepções concordantes quanto aos benefícios da globalização via reformas não têm posição contrária ao Consenso Original em relação às diretrizes de política econômica. Assinalam de uma forma ou de outra, que as políticas constitutivas dessa proposta foram elaboradas com o objetivo de atender “[...] aos verdadeiros problemas da América Latina e faziam bastante sentido na época” (STIGLITZ, 2002, p. 85). As críticas veiculadas

nesses textos relacionam-se, quase sempre, à forma como as recomendações foram dirigidas aos países periféricos:

Muitas dessas políticas se tornaram um fim em si mesmas, em vez de serem os meios para alcançar um crescimento mais imparcial e sustentável. Com isso, tais políticas **eram postas em prática em excesso e depressa demais, acabando por excluir outras que se faziam necessárias** (STIGLITZ, 2002, p. 85, grifo nosso).

Assim sendo, os fundamentos nucleares dessas críticas são realizadas a partir de uma recriminação político-operacional e técnica, no sentido de melhor ajustar o Consenso, corrigindo “distorções”, “equivocos”, ou “deficiências”, para avançar em relação ao mesmo.

Essas “correções” e “adendos” têm sido apresentadas, em muitos casos, como “novas agendas” de política econômica, com o objetivo de **reformar as reformas**, e têm recebido denominações tais como: Pós-Consenso, Consenso de Washington Ampliado, Reformas de Segunda Geração.

### 1.2.2 Propostas de “correção” ao consenso original: “novas agendas”<sup>120</sup>

As “novas agendas” “[...] se incorporam ao Consenso Original” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 13) e a suas reformas de primeira geração<sup>121</sup>, não sendo, assim, “[...] uma refutação ao Consenso de Washington. Caso se prefira, é possível considerá-la[s]

---

<sup>120</sup> As agendas aqui analisadas referem-se àquelas construídas por Burki e Perry (1998), Stiglitz (1998; 2002), Birdsall e La Torre (2001) e Stallings e Peres (2002). As sínteses de vários autores encontram-se no livro organizado por Williamson e Kuczynski (2004).

<sup>121</sup> O Consenso Original contém, basicamente, as reformas intituladas de primeira geração. Estas são definidas de muitas maneiras. De forma geral, compreendem: liberalização das importações, liberalização do sistema financeiro doméstico, abertura da conta de capital do balanço de pagamentos, privatização e reforma tributária, além da estabilização macroeconômica. O elemento comum é a maior utilização dos mecanismos de mercado na alocação de recursos (internos ou externos). Para melhor entendimento sobre as diferenças entre reformas de primeira e segunda geração, ver Williamson e Kuczynski (2004).

completando, complementando e, onde necessário, corrigindo o programa político resumido em meu emprego da expressão” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 291).

A exigência do aprofundamento das reformas de primeira geração – “[...] uma vez que ignorá-las seria de todo imprudente, mas elas são claramente insuficientes” (LA TORRE, 2003, p. 13) –, completadas com outras, de segunda geração, é a marca dessas agendas. Suas premissas articulam-se ao diagnóstico de que alterações econômicas e sociais exigem mudanças estratégicas na condução das políticas econômicas, tendo em vista o “[...] decepcionante desempenho da América Latina na última década” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 271).

Logo, “tem surgido um novo e primordial objetivo: diminuir a pobreza e patrocinar a equidade, sem sacrificar o crescimento. Pelo menos em discurso, a pobreza e a equidade são os temas dominantes” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001 p. 13). Esse objetivo tem se pautado nos vários estudos econômicos sobre a América Latina, após 1990, demonstrando que,

Nos países onde há um débil mercado de capital, insuficiente financiamento para a educação e inadequados sistemas de justiça [...] – e isso é realidade na maior parte da América Latina –, os pobres e os escassamente preparados tendem a ser substituídos do acesso a crédito, a emprego e a outras oportunidades para a produtividade. Conforma-se um ciclo vicioso, em que as oportunidades perdidas redundam em um menor crescimento e na persistência da pobreza e da desigualdade (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 16-17).

As propostas<sup>122</sup> de “novas agendas” (expostas nessa produção) são interpretadas por seus autores como não contendo “medidas novas”, sendo já consensuais entre os governos latino-americanos. Têm como marco inicial o documento do Banco Mundial de 1991 (*Informes Sobre Desenvolvimento Mundial*), enfoque reiterado no documento de 1997. Nestes, o Banco Mundial tece críticas aos modelos de Estado “keynesiano” e “desenvolvimentista” (caracterizados como os grandes responsáveis pelo demasiado gasto público social, carga fiscal e contribuições sociais) e faz a proposição do Estado normativo, mínimo e gestor, que não interfira junto às definições e às ações do mercado, o que demanda um novo modelo de planejamento, admitindo a intervenção estatal “positiva” limitada a sustentar e a apoiar o mercado nos seguintes contextos: (a) na garantia da estabilidade

---

<sup>122</sup> Chama atenção o fato de que a maioria das críticas e propostas de complementaridade ao Consenso de Washington são organizadas por autores com algum vínculo com o Banco Mundial, o FMI e a CEPAL (órgão das Nações Unidas) e, em sua grande maioria, com a gestão dos governos latino-americanos, como: Javed S. Burki (economista do Banco Mundial); Guillermo E. Perry (membro da Assembléia Constituinte em 1990 e do Senado da República em 1991, Ministro, na Colômbia, da Fazenda e Crédito Público, entre 1994 e 1996, e das Minas e Energia, entre 1996 e 1998; atualmente, é economista chefe do Banco Mundial para a região da América Latina e Caribe); Augusto La Torre (assessor do Banco Mundial); Bárbara Stallings e Wilson Peres (pesquisadores e assessores da CEPAL); Andrés Velasco (professor universitário em Harvard, foi secretário executivo do Ministro da Fazenda no Chile, de 1990 a 1992, é conselheiro dos Governos de El Salvador, Equador e do Banco Central chileno, consultor do Banco Mundial, FMI, BID, CEPAL); Cláudio de Moura Castro (brasileiro, professor universitário, ex-Diretor da CAPES, economista do Banco Mundial, foi diretor de programas sociais do BID); Daniel Artana (ex-Ministro da Fazenda da Argentina, economista e professor universitário, foi consultor do Banco Mundial e do BID); Fernando Navajas (economista e professor universitário na Argentina, atuou junto à CEPAL e junto ao Ministério de Economia argentino); Jaime Saavedra (professor universitário no Peru, foi pesquisador e consultor do Banco Mundial, do BID, do PNUD, da CEPAL, da OIT e dos Ministérios da Educação, Finanças e Trabalho, no Peru); John Williamson (economista do Instituto Internacional de Economia, foi economista do Banco Mundial, professor de economia na PUCRJ entre 1978 e 1981 e de outras universidades, foi conselheiro do FMI); Laurence Wolff (consultor do BID desde 1998, anteriormente trabalhou por 22 anos no Banco Mundial, responsável por projetos de educação na América Latina e outros países); Liliana Rojas-Soarez (conselheira do BID, ocupou vários cargos, de 1984 a 1994, junto ao FMI, foi consultora da companhia estatal de petróleo do México); Miguel Székely (é subsecretário de planejamento do Ministério de Desenvolvimento Social do México, foi pesquisador do BID entre 1996 e 2001); Nancy Birdsall (foi Vice-Presidente executiva do BID de 1993 a 1998 e, anteriormente, diretora do Departamento de Pesquisas Políticas do Banco Mundial, é conselheira especial do PNUD, é co-autora de um livro com Williamson, em 2002); Patrício Navia (professor universitário, coordenador do Centro de Estudos Latino-Americanos e Caribenhos da Universidade de Nova Iorque, foi consultor dos Ministérios do Interior e da Economia chilenos); Pedro-Pablo Kuczynski (foi Ministro da Economia e Finanças do Peru de 2001 a 2002 e de Minas e Energia de 1980 a 1982, Vice-Presidente da Cap S/A, companhia produtora de Aço e produtos florestais no Chile, em 1992-94, iniciou sua carreira no Banco Mundial); Ricardo López Murphy (ex-Ministro da Economia e também da Defesa da Argentina, foi candidato à Presidência da Argentina em 2003, é economista e professor universitário); Roberto Bouzas (é professor universitário e pesquisador, foi conselheiro do BID e da CEPAL); Saúl Keifman (é economista e professor universitário na Argentina).

macroeconômica; (b) efetuando inversões públicas em capital humano<sup>123</sup> e físico; (c) na criação de um entorno competitivo para o setor privado<sup>124</sup>; (d) promovendo o desenvolvimento institucional; (e) salvaguardando o meio ambiente; (f) protegendo os grupos sociais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 1991 e 1997).

Percebe-se que o Banco Mundial, já em 1991, complementava o Consenso. Contudo as propostas de **reformar as reformas** ganharam força e consistência a partir da metade dos anos 90, tendo em comum a premissa de haver um caráter de complementaridade entre as atividades do mercado e as do Estado, através do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado, e, por isso, a necessidade das reformas de segunda geração, centradas em uma agenda social e na recuperação das ações públicas como fator de desenvolvimento, compondo um

[...] grupo variado que engloba amplas reformas do Estado, do serviço público e o fornecimento de serviços públicos; das instituições que criam e mantêm o capital humano (como as escolas e o sistema de saúde); e do meio ambiente no qual as empresas privadas operam (mais concorrência, melhor regulamento, direitos de propriedade mais fortes) (NAVIA; VELASCO *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 234).

Uma das primeiras propostas de uma “nova agenda” foi apresentada, como tal, pelos economistas do Banco Mundial (Departamento para a América Latina) Javed S. Burki e Guillermo E. Perry (1998), argumentando que as reformas de primeira geração foram recuperadoras do crescimento e do término da hiperinflação, tendo, entretanto, “deixado a desejar” nos aspectos relacionados à redução da pobreza e da desigualdade, conforme

---

<sup>123</sup> A denominação capital humano é bastante utilizada pelas Nações Unidas e Banco Mundial determinando as atividades destinadas a educação e saúde. Estas atividades são “[...] valorizadas por serem úteis para promover o desenvolvimento econômico e são progressivas em termos de distribuição. (O financiamento para a educação universitária é, em parte, uma exceção, no sentido de que não se trata de um gasto progressivo mas é importante na promoção do crescimento)” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 72).

<sup>124</sup> O entorno mais competitivo para o setor privado pode ser lido como desregulamentação e abertura comercial e da economia.

comprovavam alguns indicadores sociais e econômicos levantados pelo BID e pelo BIRD. Assim, era preciso, “complementar” o Consenso, e, para isso, indicaram quatro “novos” aspectos: (a) melhoria na qualidade dos investimentos em capital humano; (b) promoção e desenvolvimento de sistemas financeiros sólidos e eficientes; (c) fortalecimento dos meios legais e de regulamentações (desregulamentação do mercado de trabalho e melhoria das regulamentações concernentes à inversão privada em infra-estrutura e serviços sociais); (d) melhoria da qualidade do setor público. Em suma, a proposta de Burki e Perry aceitava as “dez ferramentas” estipuladas no Consenso Original, adendendo àquelas mais quatro.

Em 1998, Stiglitz, que já vinha fazendo críticas a como o Consenso estava sendo implementado, sistematizou suas opiniões, dando “[...] autoridade ao sentimento de insatisfação – como economista chefe do Banco Mundial [...]” (FIORI, 2004, p. 88). Para ele, os objetivos da política econômica explicitada no Consenso de Washington defendiam políticas incompletas e, em certas ocasiões, contraproducentes. A incompletude devia-se ao fato de não ter sido “[...] contempladas pela ortodoxia [Consenso] a necessária regulação e supervisão do setor financeiro para prevenir as crises, a defesa da competência para evitar práticas restritivas da mesma e o fomento da transferência de técnicas estrangeiras, com vistas a favorecer o *catching-up*” (STIGLITZ, 1998, p. 6, tradução nossa).

Para esse autor, “[...] a demanda por reformas é palpável [...]” (STIGLITZ, 2002, p. 263). A “nova agenda” deveria ter como palavras-chave sustentabilidade, democracia e equidade, uma vez que desconsidera a possibilidade de haver crescimento econômico sem equidade. Para isso, a política econômica deveria incluir: (a) a melhoria dos níveis de vida principalmente em educação e saúde; (b) desenvolvimento sustentável ecológica e politicamente, resistente às vicissitudes dos processos políticos; (c) desenvolvimento

igualitário; (d) desenvolvimento democrático – elemento essencial ao “desenvolvimento sustentável”, abrangendo a participação consciente e ativa da população nas decisões coletivas que lhes afetam (empresas, sindicatos, comunidade em geral) –; (e) a detenção dos políticos locais corruptos, permitindo a “sustentabilidade política”. Tais medidas deveriam iniciar pela redefinição completa do Estado (através de seu fortalecimento, assegurando, dentre outras coisas, o ingresso dos investimentos externos) e dos governos como gestores reguladores e co-responsáveis pela infra-estrutura e a implementação estimuladoras de desenvolvimento tecnológico e industrial (STIGLITZ, 1998). A proposta defendida por Stiglitz foi apoiada por José Antonio Ocampo, Secretário Geral da CEPAL<sup>125</sup>.

Essas medidas indicadas por Stiglitz, em 1998, são reforçadas em seu livro de 2002. Nele, o autor aponta sete reformas fundamentais e necessárias, a saber: aceitação dos perigos da liberalização do mercado de capitais<sup>126</sup>; reformas e interrupções falimentares<sup>127</sup>; menos confiança em pacotes de socorro<sup>128</sup>; uma melhor regulação bancária<sup>129</sup>; melhor gerenciamento

---

<sup>125</sup> Ver Ocampo (2001).

<sup>126</sup> A aceitação dos perigos da liberalização do mercado significa entender o “[...] fato de os fluxos de capital especulativo de curto prazo imporem enormes externalidades, custos assumidos por aqueles não diretamente envolvidos na transação. Sempre que existirem externalidades tão grandes, são desejáveis intervenções [...]” (STIGLITZ, 2002, p. 287).

<sup>127</sup> “A maneira adequada de tratar os problemas quando os devedores privados não conseguem pagar os credores, sejam eles domésticos, sejam estrangeiros, é por meio da falência, não por meio de um socorro pelos credores financiado pelo FMI. O que é necessário é uma reforma da falência que reconheça a natureza especial das falências que surgem de perturbações macroeconômicas” (STIGLITZ, 2002, p. 287).

<sup>128</sup> “Com um maior uso das falências e das interrupções, haverá menos necessidade de grandes socorros, que sempre davam errado, com o dinheiro servindo para assegurar ou que os credores ocidentais fossem pagos mais do que eles normalmente seriam, ou que as taxas de câmbio fossem mantidas em valores supervalorizados por mais tempo do que eles normalmente ficariam (permitindo que os ricos consigam tirar do país uma parte maior de seu dinheiro em termos mais favoráveis, deixando o país mais endividado)” (STIGLITZ, 2002, p. 288).

<sup>129</sup> “[...] as reformas não podem, ao mesmo tempo, perder de vista as metas mais amplas: um sistema bancário seguro e sólido é importante, mas ele também deve ser um sistema que forneça capital para financiar empreendimentos e criação de empregos” (STIGLITZ, 2002, p. 289).

de riscos<sup>130</sup>; melhores redes de segurança, incluindo programas de seguro-desemprego; melhores respostas às crises<sup>131</sup>.

Além dessas reformas, Stiglitz apresenta outra mudança que considera desejável: “[...] forçar o FMI a revelar a ‘pobreza’ esperada, e o impacto do desemprego de seus programas direcionaria a atenção diretamente para essas dimensões. Os países devem saber as conseqüências prováveis de seguir o que o Fundo recomenda” (STIGLITZ, 2002, p. 291).

Já Birdsall e La Torre (2001) propõem a Agenda 10 + 1 ferramentas políticas para a equidade com crescimento, que comporta os seguintes elementos: disciplina Fiscal<sup>132</sup> baseada em lei; atenuação das expansões e das contrações do mercado<sup>133</sup>; redes de proteção social<sup>134</sup> que funcionem automaticamente; escolas também para os pobres<sup>135</sup>; tributação dos ricos<sup>136</sup> e maiores gastos com os demais; oportunidades para a pequena empresa<sup>137</sup>; proteção dos direitos dos trabalhadores<sup>138</sup>; abordagem aberta à discriminação<sup>139</sup>; reestruturação dos

---

<sup>130</sup> Os países em desenvolvimento precisam aprender a administrar os riscos advindos das crises “[...] provavelmente contra flutuações nos mercados internacionais de capital” (STIGLITZ, 2002, p. 289).

<sup>131</sup> “É necessário que haja uma restauração do equilíbrio: as preocupações dos trabalhadores e das pequenas empresas precisam ser equilibradas com as preocupações dos credores; os impactos das políticas sobre a fuga de capital doméstico precisam equilibrar a atenção aparentemente excessiva prestada aos investidores estrangeiros” (STIGLITZ, 2002, p. 290).

<sup>132</sup> “A indisciplina fiscal [é] aquela pela qual os governos continuamente gastam mais do que arrecadam e mais do que podem financiar mediante um endividamento sustentável [...]” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 17).

<sup>133</sup> “As expansões favorecem os ricos, e a retração prejudica sobretudo os pobres” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 19).

<sup>134</sup> “Um sistema moderno proporciona uma base de salários para os lares da classe trabalhadora e da classe média, tanto quanto para os pobres” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 19).

<sup>135</sup> “Os sistemas educacionais centralizados de hoje em dia reforçam a desigualdade” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 19).

<sup>136</sup> “A região depende, em alto grau, dos impostos ao consumo, que são regressivos. Ao fechar os vazios legais e reduzir a evasão de impostos sobre as fortunas, aumentaria-se a arrecadação sem aumentar a carga impositiva sobre os lares da classe trabalhadora e da classe média” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 19).

<sup>137</sup> “A onerosa burocracia e a debilidade dos sistemas financeiros e judiciais interferem nas iniciativas de expansão dos pequenos empresários talentosos” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

<sup>138</sup> “Os pobres padecem o custo de um regime de trabalho que carece de pouca proteção ao trabalhador e de excesso de regulamentação” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

<sup>139</sup> “Um ataque decidido contra a pobreza e a desigualdade deve incluir um ataque frontal contra a discriminação. Uma ação política pode ajudar a derrubar as barreiras sociais e políticas que prejudicam os negros e os membros dos grupos indígenas e, em alguns casos, as mulheres” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

mercados de terras<sup>140</sup>; serviços públicos<sup>141</sup> a serviço dos consumidores; redução do protecionismo dos países ricos<sup>142</sup>.

Birdsall e La Torre apontam que a execução dessa agenda requer o enfrentamento de determinados obstáculos no que se refere à diminuição da pobreza, os quais são arrolados a seguir:

- o baixo índice de crescimento econômico, crescimento instável e crescimento não acompanhado por emprego intensivo, o que implica menos recursos para os setores públicos, com impacto significativo sobre os pobres;
- o alto índice de desigualdade, o que significa que, qualquer que seja a taxa de crescimento, seu efeito sobre a pobreza será menor do que naqueles países que têm distribuição de renda mais eqüitativa, além disso, a desigualdade de renda e de riqueza é limitadora de representatividade política e manejo de poder;
- a corrupção, que “[...] envenena qualquer estratégia de eqüidade” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 21), diminui o emprego e prejudica os pobres, corrói governos (debilita-os e os torna ineficazes), impede o crescimento e impossibilita a proteção aos cidadãos mais vulneráveis, uma vez que as receitas públicas são investidas em projetos improdutivos, que servem para “enriquecer amigos do poder”.

---

<sup>140</sup> “Uma nova geração de programas de reforma agrária pode tornar verdadeiramente competitivos os mercados de terras rurais, dando, por fim, oportunidades justas aos campesinos pobres. O novo enfoque enfatiza o crédito e a participação comunitária e depende menos de centralização burocrática” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

<sup>141</sup> “A insuficiência de infra-estrutura de saúde pública e serviços regulares, tal como a proteção ao consumidor têm sido muito graves para os pobres ou quase pobres. Os pobres e os demais consumidores de baixa renda devem ser, agora, o centro de uma nova cultura de serviços” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

<sup>142</sup> “As barreiras às importações agrícolas e têxteis impostas pelos países ricos agravam a pobreza e consolidam a desigualdade na América Latina. Sua redução fará o oposto” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 20).

Esses obstáculos, conforme estes autores, devem ser enfrentados através: da abertura das economias à competência globalizada, da construção de um sistema judiciário independente, do pleno acesso público à informação do Estado – contratações, preços, regulações, etc. –, da legitimação do papel vigilante da sociedade civil, da imprensa e de analistas independentes, através da participação ativa da sociedade civil. “Os grupos da sociedade civil [...] podem contribuir com uma maior abertura e democracia na formulação de políticas, mediante a ampliação do debate público em torno a várias políticas e vários programas [...]” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 21).

Reforçando a proposta de agenda construída por Birdsall e La Torre, baseada no crescimento com equidade, Augusto La Torre (2003) argumenta acerca de sua legitimidade. Para ele, o processo e os resultados das reformas de segunda geração devem basear-se na trilogia segurança, oportunidade e desenvolvimento. Assim sendo, a promoção de resultados benéficos a todos demanda estabilidade macroeconômica, crescimento econômico e equidade.

Aponta o autor que a estabilidade macroeconômica requer a constituição de políticas fiscais anticíclicas, sistemas financeiros fortes, proteção social (apoio ao emprego: seguro desemprego, programas de trabalho em emergências; apoio à renda; seguro-saúde, etc).

Quanto ao crescimento econômico, La Torre expõe que o mesmo exige inovação tecnológica e conhecimento, para o que não basta a abertura econômica, é preciso sincronizar políticas educativas e políticas de inovação tecnológica, além de sistemas de inovação competitivos; instituições funcionais que dêem conta de um bom ambiente contratual, de governabilidade e de provisão de serviços; acesso da população a mercados, domésticos e internacionais; infra-estrutura de transporte e comunicação (*Internet*); renascimento de uma

política industrial; e emprego, que não é um fim em si mesmo, mas envolve a dignidade humana. Além disso, La Torre chama atenção para o fato de o emprego não ser corolário automático do crescimento, ele está imerso em problemas estruturais, tais como a informalidade e a alta rigidez da legislação trabalhista. Por isso a necessidade da remoção desses obstáculos, através, dentre outros meios, da proteção e da flexibilização do mercado e da legislação do trabalho.

La Torre (2003) acredita que a equidade impõe a participação da população e a transparência das ações governamentais. Por conseguinte, seu maior desafio é romper com a conexão entre a débil institucionalidade e a desigualdade. A equidade, ainda segundo La Torre, requer entender que sua percepção ajuda a superar assimetrias, transformando-as em benefícios das reformas, além de facilitar a reconstrução do pacto social. Por conseguinte, é necessário adaptar a equidade à natureza da política econômica. Para isso são indicadas uma política tributária, sendo preciso não descuidar do imposto progressivo à renda pessoal, conectando o pagamento de impostos com os direitos de cidadania; uma política de trabalho – globalização dos mercados e mudanças tecnológicas exigem a reconstrução social, de modo a proteger a mobilidade do trabalho –, por isso, as negociações devem ser mais descentralizadas, os sistemas de treinamento dos trabalhadores devem ser efetuados através de aliança com o setor privado, os sindicatos devem ser democratizados; e redes de proteção social, com amplos espaços para a participação popular.

Stallings e Peres consideram que, diante dos vários fatores determinantes das mudanças e de seus “resultados desalentadores”,

[...] não se pode contar como certo um aumento importante das taxas de crescimento na próxima década. Na falta de um crescimento sólido, é **provável que as taxas de desemprego permaneçam altas, o que irá exacerbar os problemas sociais e dificultará as tentativas de reduzir as taxas muito elevadas de desigualdade** que caracterizam a região. A vulnerabilidade externa, que provavelmente aumentou devido à crescente globalização juntamente com a liberalização comercial e financeira, torna as soluções mais complexas (STALLINGS; PERES, 2002, p. 242, grifo nosso).

Esse cenário justifica a construção de alterações políticas que objetivem mudar os resultados previstos. Stallings e Peres são de opinião de que há necessidade de **reformar as reformas**. Isso “[...] **exige o aprofundamento da primeira geração de reformas complementadas por uma segunda geração, particularmente na área da educação**” (STALLINGS; PERES, 2001, p. 244, grifo nosso). O ponto de vista dos autores é que a maioria dos benefícios que poderiam ser obtidos da primeira geração de reformas já se materializou. A partir disso, constroem sua agenda, que denominam “recomendações para melhorar as perspectivas da região”, tendo em vista o momento atual, que exige ações relacionadas ao crescimento, emprego e equidade. As reformas implementadas a partir da década de 90 e as “[...] conquistas macroeconômicas<sup>[143]</sup> renderam ensinamentos importantes, que, se observados cuidadosamente, permitiram aos países da América Latina e Caribe evitar os erros e, acima de tudo, beneficiar-se com a experiência do passado, com o fim de alcançar melhores resultados” (STALLINGS; PERES, 2001, p. 257).

As recomendações articulam-se a três princípios (que, conforme Stallings e Peres, foram violados no primeiro ciclo de implementação das reformas):

- evitar as recomendações gerais de políticas, uma vez que o que funciona para um país não necessariamente funciona para outro;

---

<sup>143</sup> “A estabilização macroeconômica e a primeira geração de reformas **foram oportunas e decisivas** no final da década de 80 e início da década de 90; agora é o momento de agir com respeito **ao crescimento, competitividade e equidade**. Também são necessários maiores esforços dentro da própria macroeconomia” (STALLINGS; PERES, p. 257, grifo nosso).

- obter informações e análises fidedignas e adequadas, fundamentadoras das reformas sobre, por exemplo, países específicos, níveis setorial e microeconômico de cada país;
- construir uma pauta de resultados “[...] sobre o que esperam alcançar com uma nova etapa de reformas ou de mudanças de políticas. É muito difícil julgar o êxito ou o fracasso das reformas [...] sem uma pauta dos resultados que se esperam delas” (STALLINGS; PERES, 2001, p. 243).

As recomendações estão organizadas em torno de quatro questões centrais, que devem constituir as políticas governamentais “nos próximos anos”: empreender políticas de competitividade e promover o investimento para incrementar o crescimento (políticas para aumentar o crescimento<sup>144</sup>); empreender uma ofensiva, em grande escala, na área social (criação de empregos e gasto social maior e mais eficiente<sup>145</sup>); manter e melhorar a estabilidade macroeconômica (políticas macroeconômicas<sup>146</sup>). “É essencial alcançar um maior grau de competitividade e progresso social sem abalar a estabilidade macroeconômica, conquistada a um custo alto [...] sem estabilidade é impossível avançar tanto no que diz respeito à competitividade quanto às questões sociais” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 251). Essas três questões centrais são cruzadas por duas temáticas: relações mais estreitas entre os

---

<sup>144</sup> “Embora, em geral, o setor público tenha abandonado o papel de produtor de bens [...], mantém a função de proporcionar um contexto adequado para o crescimento” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 252). Isso abrange a estabilização, o fomento de poupança e financiamento para o crescimento.

<sup>145</sup> “Os fundos destinados a aumentar os gastos sociais são provenientes de uma ou mais das três fontes: um crescimento mais rápido do PIB, um aumento dos gastos públicos como porcentagem do PIB e um aumento na participação do gasto social no gasto público total” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 252).

<sup>146</sup> As políticas contra a instabilidade devem agregar políticas fiscais reguladoras que evitem os ciclos de auge e recessão. Ou seja, a política macroeconômica “[...] deveria ser fortemente anticíclica. [...] os governos devem tentar diminuir a instabilidade importada, bem como aquela que se origina na economia interna. As políticas que demonstram ser úteis em alguns países poderiam ser estudadas para uma possível aplicação em outros” (STALLINGS; PERES, 2001, p. 253).

setores públicos e privados<sup>147</sup> e formulação de políticas que façam frente à vulnerabilidade externa.

Os autores do livro organizado por Williamson e Kuczynski (2004) partem do que acreditam ser consensual entre a maioria dos analistas cuja perspectiva se pauta na interpretação de que “sem as reformas teria sido pior”. Porém consideram haver necessidade de **um novo processo de reformas**, complementar ao Consenso Original (por exemplo, em relação ao mercado de trabalho) e, em algumas situações **corretivo** a este. Essa “nova agenda”, de acordo com seus mentores, não contém medidas novas, nem pretende ser um receituário a ser seguido, objetivando completar as reformas de primeira geração para evitar o fracasso destas. Têm por finalidade apresentar “[...] uma agenda política para reativar o ímpeto econômico na América Latina. [...] nosso foco está tanto na aceleração do crescimento quanto na melhoria da distribuição de renda. Acreditamos que ambos sejam possíveis” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 27).

O princípio básico dessa proposta vincula-se ao da economia de mercado, onde

[...] as pessoas trocam valor semelhante por valor semelhante. Conseqüentemente, **para ganhar a vida, o pobre deve ter a oportunidade de oferecer algo que os outros querem e que irão pagar para comprar**; aqueles que não têm nada que valha a pena oferecer porque não possuem nenhum recurso estão impossibilitados de ganhar a vida. A solução é não abolir a economia de mercado, como foi tentado nos países comunistas durante 70 anos e revelou-se um desastroso beco sem saída, mas ao contrário, **dar acesso ao pobre a recursos que venham a permitir-lhe fazer e vender coisas que os outros irão pagar para comprar** (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 15, grifo nosso).

---

<sup>147</sup> “O novo modelo vigente na América Latina e Caribe confere ao setor privado um papel muito mais importante que o desempenhado no início do período pós-guerra. Portanto, é essencial que o governo e o setor privado estreitem sua colaboração” (STALLINGS; PERES, 2001, p. 254). O fomento à cooperação entre setores públicos e privados é essencial para que seja estabelecido o fortalecimento da posição competitiva dos países latino-americanos.

Essa “nova agenda de Williamson” centra-se na perspectiva de sanar as “deficiências” da primeira<sup>148</sup> (Consenso de Washington). É composta de quatro grandes diretrizes explicitadas a seguir:

- Reformas à prova de crises<sup>149</sup>, reduzindo a vulnerabilidade dos países à crise.
- Completar as reformas<sup>150</sup> de primeira geração através (a) da flexibilização do mercado de trabalho<sup>151</sup> e (b) da política comercial<sup>152</sup>, sobre o que os autores são de opinião de que a região “[...] precisa da ALCA e uma bem-sucedida rodada de negociações [...] para abrir oportunidades de exportações para os países industrializados, como também para propiciar estabilidade nas regulamentações que governam o comércio intra-regional” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10); (c) das privatizações<sup>153</sup>, pois, “[...] embora muita privatização tenha ocorrido, permanecem setores – mais notavelmente o bancário, com existência continuada de muitos bancos estatais – em que o processo está bastante incompleto” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10), e tais privatizações deverão “[...] resultar numa prestação de serviços mais eficiente, maior produtividade e, futuramente, mais empregos” (SAAVEDRA *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 207), havendo para isso, necessidade de regulamentações e supervisão das atividades das empresas privatizadas; e, (d) da

---

<sup>148</sup> Todos os autores, construtores dessa agenda, continuam defendendo a disciplina macroeconômica, as privatizações, a desregulamentação e a abertura comercial.

<sup>149</sup> As reformas à prova de crises devem ser estabelecidas, nessa Agenda, através do fortalecimento dos países latino-americanos, essencialmente mediante a política macroeconômica. Passando de uma política pró-cíclica para uma anticíclica, praticando austeridade em períodos de fortes afluências de capital, acumulando reservas e reduzindo o coeficiente de endividamento.

<sup>150</sup> “Talvez a omissão mais notória tenha sido não tornar o mercado mais flexível” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 9).

<sup>151</sup> Especificamente sobre a proposta de flexibilização do mercado de trabalho, ver SAAVEDRA, Jaime. *Mercados de Trabalho nos Anos de 1990*. *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 186-232.

<sup>152</sup> Especificamente sobre a proposta de liberalização comercial, ver BOUZAS, Roberto e KEIFMAN, Saúl. *Para a Liberalização do Comércio Funcionar*. *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 135-155.

<sup>153</sup> “[...] a privatização é, sem dúvida, a mais impopular das reformas [...] mas a evidência não apóia a visão de que a privatização não beneficiou o público em geral. Deve-se admitir que [...] foram, algumas vezes, muito mal realizadas” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10).

liberalização do setor financeiro nos países em que isso não foi completado, o que deve ser realizado através de uma cuidadosa supervisão.

- Implementar reformas de segunda geração<sup>154</sup>, caracterizadas pelo “[...] fortalecimento das instituições<sup>[155]</sup> que garantem as bases para o crescimento voltado para o mercado” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 288). O fortalecimento das instituições pressupõe tornar o Estado<sup>156</sup> mais eficaz na produção e na conservação “[...] da estrutura institucional<sup>[157]</sup> de uma economia de mercado, na provisão de bens públicos, internalizando as externalidades, e, dependendo de visões políticas, corrigindo a distribuição de renda” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10). É preciso um Estado inteligente<sup>158</sup> (WOLFF e CASTRO), sem permitir que ele cresça novamente, por isso a necessidade de amplas reformas, sejam no fornecimento dos serviços públicos, sejam nas instituições prestadoras de serviços sociais.

---

<sup>154</sup> A premissa orientadora dessas reformas de segunda geração está consubstanciada na conclusão recente de que o “[...] desenvolvimento institucional fornece a *única* variável que possibilita apontar com certeza o grau de desenvolvimento de um país” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10, grifo do autor).

<sup>155</sup> O papel das instituições é considerado, pelos autores, perfeitamente compatível com o *mainstream* econômico, sendo o papel do Estado fundamental na operacionalização, a contento, das instituições.

<sup>156</sup> “Grande parte do foco da reforma econômica nos anos 1990 estava sobre o corte do extenso papel que o Estado tinha assumido. O governo tinha se estabelecido como produtor de muitos bens e serviços que poderiam ser oferecidos mais eficazmente pelo setor privado; **o controle governamental da atividade econômica era opressivo, e o próprio governo, muito centralizado também**. Mas reduzir o governo não é o mesmo que extinguir o seu papel na economia. De fato, assim que o Estado se retira da produção de bens e serviços e deixa de controlar e administrar a economia, o setor público requer **um Estado ‘mais inteligente’**, com um quadro mais competente (se for menor) de servidores públicos, resistentes à pressão de *lobbies* e cientes das sutilezas e das dificuldades de elementos encorajadores, tais como a concorrência, a transparência, o valor adicionado e a equidade. A denominada segunda geração de *reformas* volta-se para a construção de instituições que permitam ao Estado realizar eficazmente as tarefas nas quais possui uma vantagem sobre os atores descentralizados” (WOLFF; CASTRO *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 172, grifo nosso).

<sup>157</sup> Essas tarefas estatais não são compatíveis com gerenciamento de bancos, siderúrgicas, usinas de geração de eletricidade. Ingrediente essencial de qualquer reforma “[...] é uma administração pública eficiente, aberta e competente. Sem ela, as *reformas* de mercado não podem funcionar” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 29).

<sup>158</sup> “O Estado inteligente oferece ‘informações ao consumidor’ pertinentes. Ajuda a gerar novo conhecimento e dissemina informações sobre a eficácia de programas” (WOLFF; CASTRO *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 173).

- Distribuir renda e investir no setor social<sup>159</sup>. Essa agenda está pautada em redistribuição de renda e acesso a recursos. A redistribuição de renda implica a constituição de impostos progressivos, aumentando a arrecadação de impostos diretos. Para isso, há a indicação de se evidenciarem três elementos: (a) desenvolvimento de impostos incidentes sobre a propriedade como principal fonte de receita; (b) eliminação da evasão fiscal; e (c) melhor arrecadação, especialmente sobre a renda obtida sobre capital aplicado no exterior. Essas fontes de aumento de receita devem incidir diretamente sobre serviços sociais básicos<sup>160</sup>. Esses recursos devem ser constituídos através de educação<sup>161</sup>, de programas de titulação ao setor informal, de reforma agrária que respeite o direito de propriedade dos latifundiários (o exemplo brasileiro é citado pelos autores) e de microcrédito às pessoas pobres.

Como se pode perceber, as reformas de segunda geração propostas pelos autores aqui citados não se sobrepõem às de primeira geração, mas são complementares. Nessa lógica, as reformas de segunda geração se incorporam ao Consenso, uma vez que deveria perdurar um importante núcleo de sabedoria econômica (BIRDSALL; LA TORRE, 2001), corrigindo-o (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004) e aprofundando-o (STALLINGS; PERES, 2002) em “suas inconsistências”, em “suas incompletudes”.

---

<sup>159</sup> Sobre a distribuição de renda e investimento no setor social, Williamson faz duas indicações que merecem destaque. A primeira, quando ele remete à “sensatez” do trabalho organizado por Birdsall e La Torre (2001) e de como as mesmas se ajustam à rubrica de melhoria da equidade sem diminuição do crescimento (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 14). A segunda é em relação ao texto organizado por Birdsall em conjunto com Székely (*Esforço Próprio em Vez de “Paliativos”*: pobreza, equidade e política social. *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 42-63).

<sup>160</sup> “Mas pode ser um erro limitar os benefícios exclusivamente aos pobres, porque, pelo menos em algumas circunstâncias, é somente o interesse da classe média nos gastos públicos que dá ao gasto extra uma chance de ser politicamente sustentável” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 15).

<sup>161</sup> “Não há nenhuma esperança, a menos que o pobre adquira mais capital humano que teve no passado” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 15).

Concorda-se com os autores apoiadores das reformas, a respeito de que as propostas de segunda geração não são novas. Algumas já estavam indicadas no Consenso, outras foram adendadas em seguida (por exemplo, o Banco Mundial em 1991 e Williamson em 1993), mas, com certeza, significam a consolidação, nessa fase do desenvolvimento capitalista, do ajuste estrutural para a periferia.

Uma sinopse elaborada por Naím (1994 *apud* WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 234), explicitada no QUADRO 2, relacionando as reformas de primeira e segunda geração, caracteriza, de forma objetiva, essas duas fases (fase 1 – reformas de primeira geração; fase 2 – reformas de segunda geração), que, de forma geral, compõe todas as “novas agendas”.

QUADRO 2

Comparativo entre as reformas de primeira e segunda geração  
a partir de Moisés Naím – 1994

ASPECTO	FASE 1: LANÇAMENTO, REFORMAS DE PRIMEIRA GERAÇÃO	FASE 2: CONSOLIDAÇÃO, REFORMAS DE SEGUNDA GERAÇÃO
Prioridades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduzir a inflação.</li> <li>• Restabelecer o crescimento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melhorar as condições sociais.</li> <li>• Aumentar a competitividade internacional.</li> </ul>
Estratégia de reforma	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mudar as regras macroeconômicas.</li> <li>• Reduzir o tamanho no âmbito do Estado.</li> <li>• Desmantelar o protecionismo e o estatismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manter a estabilidade macroeconômica.</li> <li>• Institucionalização: criação e reabilitação.</li> <li>• Impulsionar a competitividade do setor privado.</li> <li>• Reforma da saúde, educação e de outros serviços públicos.</li> <li>• Criar as “instituições econômicas do capitalismo”.</li> <li>• Fundar uma nova “integração econômica internacional”.</li> </ul>
Instrumentos típicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cortes de orçamento drásticos e reforma fiscal.</li> <li>• Liberalização de preços (incluído taxas de juros e de câmbio).</li> <li>• Liberalização do comércio e dos investimentos.</li> <li>• Desregulamentação do setor privado.</li> <li>• Criação dos “fundos de emergência social”.</li> <li>• “Privatização mais fácil” (por exemplo, hotéis, linhas aéreas, algumas fábricas).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma do mercado de trabalho.</li> <li>• Reforma do serviço público.</li> <li>• Reestruturação do governo (especialmente ministérios sociais).</li> <li>• Revisar a administração da Justiça.</li> <li>• Atualizar as capacidades reguladoras (“antitruste”, “antiduping”, de monopólios, setor financeiro, ambiente, mão-de-obra, serviços públicos, privatizados, etc.).</li> <li>• Melhorar a arrecadação tributária.</li> <li>• Reestruturação setorial.</li> <li>• Fortalecer a promoção da exportação.</li> <li>• Reestruturar as relações entre o Estado e os governos federais.</li> </ul>
Atores principais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidência.</li> <li>• Ministério econômico.</li> <li>• Banco Central.</li> <li>• Instituições financeiras multilaterais.</li> <li>• Grupos financeiros privados e investidores estrangeiros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidência e Ministérios.</li> <li>• Congresso.</li> <li>• Burocracia pública.</li> <li>• Poder Judiciário.</li> <li>• Sindicatos.</li> <li>• Partidos políticos.</li> <li>• Mídia.</li> <li>• Estados e governos locais.</li> <li>• Setor privado.</li> </ul>
Impacto público das reformas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imediato.</li> <li>• Alta visibilidade pública.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Médio e longo prazos.</li> <li>• Baixa visibilidade pública .</li> </ul>
Complexidade técnica e administrativa das reformas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De moderada à baixa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muito alta.</li> </ul>
Natureza da reação política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Correções temporárias”.</li> <li>• Amplamente distribuída entre a população.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminação permanente de vantagens especiais para grupos específicos</li> </ul>
Principal desafio governamental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração macroeconômica por elites tecnocráticas isoladas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento institucional altamente dependente da administração do nível médio do setor público.</li> </ul>

FONTE: Naím (*Latin America: the second stage of reform*, 1994).

NOTA: Quadro extraído de Navia e Velasco (*In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 235*), com o título *As Duas Fases da Liberalização Econômica: de mudança de regras para mudanças de instituições*.

A súmula apresentada no QUADRO 2 demonstra as interpretações realizadas até aqui. As “novas agendas” não estão em desacordo com os objetivos gerais das propostas embutidas no Consenso Original, seu intento é reformá-las, ou melhor, adequá-las. A perspectiva assumida por esses autores vincula-se à forma, ao gerenciamento, ao que faltou e não ao conteúdo político-ideológico dessa proposta, conteúdo este que, do ponto de vista aqui assumido, é a questão central, uma vez que, “[...] na verdade, o que existe é o desenvolvimento histórico de um sistema de criação da riqueza inseparável do processo de acumulação do poder político” (FIORI, 2002, p. 105).

Em relação ao poder político, chama-se atenção para dois aspectos expostos no QUADRO 2. O primeiro diz respeito aos **atores principais**, que, na primeira fase, eram a Presidência, o Ministério Econômico, o Banco Central, as instituições financeiras multilaterais, os grupos financeiros privados e os investidores estrangeiros, ou seja, um grupo político que decidiu, aderiu e se submeteu aos caminhos das reformas, que abriu, por exemplo, aos “investimentos estrangeiros” a compra e a venda de moedas, ações, títulos públicos e privados, seguros, empresas “falidas” e de estatais a “preço de banana” (FIORI, 2002), permitindo maior concentração financeira a poucos e a renegociação de hierarquias geopolíticas e geoeconômicas.

Ou melhor, a construção do mercado financeiro mundial, com a disposição atual, foi obra do poder e de decisões políticas, à quais as elites dos governos periféricos, administradoras dos Estados, se **submeteram** ou **aderiram**, com certeza sabendo do porque o faziam. Como afirma Fiori, “[...] se os Estados morreram no final do século XX, são eles mesmos que estão renegociando o funeral de alguns e o renascimento dos outros no início do século XXI” (FIORI, 2002, p. 38).

Centralizado o poder e as finanças nas mãos de poucos, agora, que hegemonicamente a proposta econômica em vigor é – até este momento – vencedora, chamam “democraticamente” outros atores à segunda fase, para consolidar a primeira. A Presidência e os Ministérios continuam, há a agregação dos membros do Congresso, da burocracia pública<sup>162</sup>, do Poder Judiciário, dos sindicatos, dos partidos políticos, da mídia<sup>163</sup>, dos Estados e governos locais, e do setor privado<sup>164</sup>. A partir disso, o **principal desafio governamental**, cuja administração macroeconômica, na primeira fase, ficou a cargo de elites tecnocráticas isoladas<sup>165</sup>, deve, na segunda fase, ser administrado pelo nível médio do setor público, havendo a pretensão da descentralização político administrativa. Entretanto, com certeza o poder de decisão continuará centralizado.

Retomando o que já foi afirmado no início deste capítulo, a implementação das reformas estruturais tem sido – e suas propostas de adendos confirmam sua continuidade – um processo utilizado pelo capital como uma estratégia do poder imperial, uma grande transformação – via globalização –, a exemplo das outras acontecidas no sistema capitalista, envolvendo, simultaneamente, decisões e alterações em vários campos (geopolítico, ideológico, econômico-financeiro, tecnológico, mercado de trabalho, estratégias de desenvolvimento e papel dos Estados).

As críticas realizadas pelos apoiadores das reformas, apesar de avaliarem, muito amiúde e consistentemente, as conseqüências das reformas estruturais – e, no caso de Stiglitz, realizar uma dura crítica aos organismos internacionais “patrocinadores da globalização” –, não consideram que isso faça parte do próprio desenvolvimento capitalista, enquanto

---

<sup>162</sup> Esta não foi destituída dessa função, uma vez que as “demissões voluntárias” dos servidores públicos fez parte das reformas até aqui implementadas.

<sup>163</sup> Que há muito tempo aderiu à lógica dominante.

<sup>164</sup> Aquela parte que não faz parte dos grandes conglomerados mundiais, uma vez que estes estiveram presentes desde o planejamento.

<sup>165</sup> Não esquecer de quem implantou as reformas: na África, técnicos do FMI e do Banco Mundial; na Bolívia, Polônia e Rússia, economistas universitários norte-americanos; em países com *tecnopols*, por eles mesmos.

responsável pela distribuição desigual de poder e concentração de capital. E, no caso da globalização, o que em geral se vê oculto pela sua ideologia econômica são as relações assimétricas de poder e dominação **que estão na sua origem e que explicam a sua expansão** (FIORI, 1998).

As justificativas de que “sem as reformas teria sido pior” e de que o “problema não foi reforma demais, mas de menos”, alicerçam-se na perspectiva positiva de que as reformas de primeira geração permitiram o “tão sonhado” retorno do capital internacional à região. Segundo esses enunciados, alteraram-se, afirmativamente as estruturas de desenvolvimento e as políticas públicas, agora voltadas à globalização, fazendo a América Latina ser parte integrante de uma única economia mundial.

O que os apoiadores das reformas não explicam é sobre o significado e os resultados dessa integração que torna o capital realmente globalizado e que “fazer parte de uma única economia mundial” não significa ser partícipe de forma igualitária dos ganhos socialmente produzidos. Tampouco explica que essa integração é pautada na relação centro-periferia, onde o vínculo territorial com determinada jurisdição política e monetária da periferia reproduz e realiza o valor da riqueza do centro.

Fazer parte de “uma única economia” tem o significado de consentir e contribuir com a generalização de uma política que tem trazido vantagens competitivas e de crescimento apenas aos Estados Unidos e a alguns países asiáticos, o que tem resultado em concentração de renda e poder, jamais vista, em poucos setores, países e corporações globais, operando em um espaço que nunca foi – em extensão e volume – tão hierarquizado, e, em seu contrário,

como não poderia deixar de ser, diante de sua lógica, tão excludente, desigual e não convergente, seja em relação aos países, seja em relação às classes sociais.

De maneira geral, é possível identificar que no capitalismo “desregulado”, há formação sistemática de altos contingentes populacionais de “sobrantes” (CASTEL, 2000), constituindo bolsões de pobreza absoluta. Quer dizer, o sistema do capital<sup>166</sup> em suas metamorfoses e mutações, em sua expansão territorial, afeta ainda mais, negativamente, as condições e o modo de vida da classe subalterna.

Os planos de estabilização “bem sucedidos”, apontados como importantes mudanças ocorridas na década de 90 permitiram a expansão de que países e instituições? Os próprios reformadores respondem: as grandes empresas que vêm liderando o processo de investimento, através da “[...] maior onda de fusões e aquisições da história da economia” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 19), mesmo que a maior parte dos postos de trabalho seja ofertada pelas pequenas empresas, particularmente as microempresas<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Sistema do capital, também denominado sistema de metabolismo social do capital, é uma expressão utilizada, em várias de suas produções, por István Mészáros, e apropriada por Ricardo Antunes (2000). Essa expressão agrega uma análise e concepção teórica densas. Para Mészáros, é através de um sistema constituído por uma estrutura totalizante de organização e controle que o capital assegura o metabolismo societal ao qual todos, inclusive os seres humanos, devem se adaptar. Além disso, “[...] para Mészáros, *capital* e *capitalismo* são fenômenos *distintos*, e a identificação conceitual entre ambos fez com que *todas* as experiências revolucionárias vivenciadas neste século [...] de constituição socialista, se mostrassem incapacitadas para superar o *sistema de metabolismo social do capital*, isto é, o complexo caracterizado pela divisão hierárquica do trabalho, que subordina suas funções vitais ao *capital*. Este segundo o autor, antecede o *capitalismo* e é a ele também posterior. O capitalismo é uma das formas possíveis da realização do capital, uma de suas *variantes históricas*, presentes na fase caracterizada pela generalização da *subsunção real* do trabalho ao capital. Assim como existia capital antes da generalização do *sistema produtor de mercadorias* (de que é exemplo o capital mercantil), do mesmo modo pode-se presenciar a continuidade do capital *após* o capitalismo, por meio daquilo que Mészáros denomina ‘sistema de capital pós-capitalista’, que teve vigência na URSS e demais países do Leste europeu, durante várias décadas [do] século XX. Esses países, embora tivessem uma configuração *pós-capitalista*, foram incapazes de romper com o sistema de metabolismo social do capital” (ANTUNES, 2000, p. 23).

<sup>167</sup> Ver o já especificado neste Capítulo, item 1.2.1.

O mascaramento ideológico dos princípios nucleadores do processo de globalização capitalista atual é tão forte que os próprios intelectuais das reformas não vinculam, em suas análises, as mudanças ocorridas na década de 90 com os “resultados desalentadores”. Parece, através da leitura de seus estudos, não haver qualquer vínculo orgânico entre os dois. Reduzem, pois, “os problemas” da globalização e das reformas a um fenômeno de planejamento e gestão associado à “estreiteza” com que as proposições foram pensadas<sup>168</sup>, a “não advertência” contra atos inconsistentes nas propostas iniciais. Confundem, intencionalmente, a irreversibilidade da globalização econômica com a inevitabilidade de determinadas soluções, como se elas fossem independentes da estrutura econômica e política mundial. Essa marca medular definida no Consenso de Washington encontra-se reiterada nas críticas e nos adendos constitutivos das “novas agendas”.

---

<sup>168</sup> Como se fosse problema de estreiteza economistas conceituados “não pensarem”, ou, “deliberadamente”, terem excluído a necessidade de agregar ações contra a pobreza e a desigualdade porque Washington desdenhava preocupações com a igualdade (WILLIAMSON, 1993). Se não pensaram, negaram o que qualquer economista saberia que não daria resultados (STIGLITZ, 2002), como a premissa, historicamente comprovada de que os mercados, por si só, não podem desenvolver resultados eficientes para a equidade. Associaram-se suas premissas ao que “Washington” pensava, aprovava e respaldava, condensando e traduzindo as idéias hegemônicas ao capitalismo contemporâneo, então, confirma-se a tese aqui apresentada de que as reformas, enquanto estratégia do ajuste estrutural, explica seu vínculo ao contexto de globalização do capital internacional em suas características de regime de acumulação.

Partindo do que consideram “inconsistências”, a grande alteração em relação ao Consenso Original é o reconhecimento da necessidade de serem agregadas ações que articulem crescimento e equidade<sup>169</sup>, admitindo a negatividade da pobreza e das desigualdades internas em cada país e na região. Todos os autores reformistas citados defendem o crescimento sustentável com o patrocínio da equidade, isto é, **diminuindo a pobreza**, no caso do Banco Mundial, Birdsall e La Torre, Stallings e Peres, Williamson e Kuczynski, e **acabando com a pobreza**, no caso de Stiglitz, a quem não basta apenas minimizar, mas é imprescindível erradicá-la (STIGLITZ, 1998, 2002).

Todavia as críticas e suas propostas de “alteração” ao Consenso não discutem, nem enfrentam o problema da desigualdade e da pobreza em seu vínculo orgânico à alta concentração de poder e riqueza em poucos Estados e corporações. Especificamente em Stiglitz, encontram-se análises acertadas sobre a natureza perversa e os malefícios da globalização e, nesta, o ajuste estrutural e suas reformas, inclusive sua estrutura altamente hierarquizada, centralizadora e, por isso, antidemocrática. Não obstante isso, o autor não incorpora, em suas análises, o fundamento e o significado da distribuição desigual de poder e de concentração econômica que configura o capital mundial altamente dinâmico, seletivo e hierarquizado, que, para sua manutenção, bloqueia o crescimento e fragiliza as economias e democracias dos países periféricos.

---

<sup>169</sup> As alterações necessárias às reformas, articulando crescimento e equidade, encontram sua justificativa (que serve a todos os analistas reformistas) em três fatores: (a) a evidência de que a América Latina tem investido muito pouco na luta contra a pobreza e a desigualdade de renda; (b) a preocupação com os efeitos da globalização, “[...] pois quaisquer que sejam seus benefícios, [...] pode também aumentar a instabilidade, a insegurança no trabalho e as perdas salariais para os trabalhadores não especializados” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 16); (c) o demonstrado nos estudos econômicos sobre a região, onde fica cada vez mais evidenciado que “[...] a pobreza e o alto índice de desigualdade no acesso a terra, à educação e a outros bens, mais que sintomas de baixo crescimento, são, em realidade, suas causas” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 16).

As interpretações realizadas até aqui permitem reafirmar que o ajuste estrutural implementado na América Latina é baseado nas relações de mercado e destas entre o poder político e o poder do dinheiro, envolvendo formas de dominação social e política resultantes de conflitos, estratégias e imposição vitoriosa de determinados interesses, expressando “[...] as configurações e os movimentos, as articulações e as contradições no âmbito da sociedade global. [...] apoiam-se em estados nacionais, centrais e periféricos, dominantes e subalternos, ao sul e ao norte, ocidentais e orientais” (IANNI, 2001, p. 18).

Os objetivos e as proposições expostas nas “novas agendas de reformas” estão e são referência teórica e operacional aos “novos” programas de enfrentamento à pobreza e encontram-se alinhados ao definido nas Declarações das Reuniões de Cúpula das Américas<sup>170</sup>, onde os chefes de Estado e de governo assumiram o compromisso, já na primeira reunião (1994), com a “erradicação<sup>171</sup>” da pobreza e seguiram na reunião de 1998, afirmando ser a pobreza o maior desafio a ser confrontado. Renovaram esse compromisso na reunião de 2001, quando propuseram a reduzir em 50%, até o ano 2015, a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema.

---

<sup>170</sup> Sobre as Reuniões de Cúpulas das Américas e o que foi definido nas mesmas, ver Capítulo 3 desta tese.

<sup>171</sup> Vários organismos internacionais utilizam a palavra erradicação para definir as ações de combate à pobreza. Utiliza-se a mesma entre aspas (quando não é uma citação de algum autor), no sentido de indicar a posição de que sendo a pobreza resultado das relações sociais advindas das sociedades divididas em classes, ela somente poderá ser erradicada, ou seja, exterminada, em uma outra sociedade. O capitalismo, desde o seu início, teve condições objetivas, pela maior capacidade de produção (de bens e serviços) – o que diante das novas tecnologias, tem aumentado –, de criar riquezas (socialmente produzidas) e, portanto, de reparti-las; no entanto, como é um sistema sustentado por uma sociedade de classes, nesta há a produção compulsória da pobreza, resultado da relação exploradora do capital sobre o trabalho. Por conseguinte, a pobreza é elemento intrínseco das relações sociais capitalistas, uma vez que o capitalismo “[...] nada mais é do que uma dinâmica, um modo e meio totalizante e dominante de mediação reprodutiva, articulado com um elenco historicamente específico de estruturas envolvidas institucionalmente, tanto quanto de práticas sociais salvaguardadas” (ANTUNES, 2000, p. 21). Para maior entendimento sobre a pobreza e suas origens, ver Capítulo 2 desta tese.

Identificaram-se, neste capítulo, algumas das premissas orientadoras da lógica político-econômica dos planos de ajuste estrutural para a periferia capitalista. Tratou-se essa temática tendo como perspectiva analítica a compreensão de que os fenômenos que compõem e determinam um contexto, as condições, a constituição política, social e econômica e as características de uma determinada realidade precisam ser interpretados à luz de suas particularidades – no caso desta pesquisa em sua questão regional na América Latina – veiculados em um determinado tempo, uma determinada história e formas de vida e através de uma determinada temática de estudo. Para isso, vinculou-se um objeto de estudo particularizado – reformas estruturais na América Latina – à sua totalidade concreta, articulada ao conjunto de mediações e determinações econômicas, políticas e sociais internacionais que explicam e justificam as reformas estruturais enquanto movimento de rearticulação do capital; sua relação de exploração e desigualdade configurada, dentre outros, na “necessária” subordinação dos países periféricos ao capital internacional.

Tal identificação foi arquitetada na perspectiva de se ir além da apreensão imediata dos dados, desvelando a estrutura imanente do objeto de estudo, seus significados, tendências, posições situando a problemática na conjuntura socioeconômica e política que a gestou. No entanto, é ainda necessário identificar os significados, as posições e as tendências de uma outra categoria de estudo, a pobreza, a fim de se delinearem seus traços particulares, elucidando também sua gênese enquanto realidade parcial, imbricada em um contexto maior de estruturas dinâmicas. É nesse sentido que se encontra encaminhado o Capítulo 2 desta tese.

## **2 ESPECIFICIDADES DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA**

Este capítulo objetiva apresentar a posição analítica sobre pobreza referenciada nesta tese, bem como, a exemplo do que foi realizado no Capítulo 1, analisar a dos apoiadores das reformas estruturais, dando suporte à compreensão da natureza e da lógica das ações de “enfrentamento” à pobreza para a América Latina a partir da metade da década de 90. Para isso, destacam-se alguns dos elementos configuradores da pobreza enquanto resultado do sistema do capital, estabelecendo-se um eixo norteador que permita articular e analisar diferentes dimensões da pobreza através de medidas que têm sido empregadas por órgãos internacionais para explicá-la e enfrentá-la. Também são demonstradas algumas das posições teóricas e conceitos de alguns apoiadores das reformas estruturais. A partir de indicadores produzidos pela CEPAL, configuram-se as dimensões que assumiu a pobreza na América Latina, pós-anos 90. Finaliza-se o capítulo, apontando-se elementos acerca do comportamento dos gastos públicos sociais alusivos às ações de “enfrentamento” à pobreza nos anos 90.

## 2.1 LIÇÕES PRELIMINARES

Nesse início do século XXI, tendo como precedentes a grande transformação<sup>172</sup> e, a partir destas, as mudanças imprimidas pelos processos de ajuste estrutural, duas temáticas ficam em evidência sobre os resultados da reestruturação capitalista: “o redesenho do mapa geopolítico e a polarização crescente da riqueza e do poder mundiais, e a pauperização de grandes massas populacionais, sobretudo na periferia<sup>173</sup> do sistema capitalista” (FIORI, 2001a, p. 39). Não são questões novas<sup>174</sup>, mas filiadas à mesma equação – a organização do capitalismo enquanto sistema mundial, cuja gestão política se faz entre Estados Nacionais, é competitiva e se estrutura sobre relações de classe. A novidade é a velocidade e a intensidade do processo de acirramento da concentração de renda em poucas nações e corporações transnacionais, representando maior desigualdade de renda entre as classes sociais.

Não obstante isso, a análise da pobreza precisa ser articulada à própria história da humanidade. Ela é “Fruto secular das sociedades divididas em classes – sejam elas escravistas, feudais ou capitalistas” (PEREIRA, 2000, p. 15), mas assumiu proporções e

---

<sup>172</sup> A grande transformação, conforme analisado no Capítulo 1, agrupa vários campos fundamentais: geopolítico, tecnológico, mercado de trabalho, estratégias de desenvolvimento e papel dos Estados.

<sup>173</sup> Conforme o já exposto anteriormente, a pauperização acentuada da periferia capitalista vincula-se exatamente ao seu contraponto, a alta concentração de riqueza em outros países e corporações. Ou seja, a polarização e a divergência entre as taxas de crescimento do produto e dos níveis de renda *per capita* e o desenvolvimento assimétrico entre os diferentes países é tendência natural do capitalismo desregulado, decorrentes dos “[...] efeitos cumulativos das enormes assimetrias [que] dizem respeito fundamentalmente a três aspectos, a saber: (a) o poder militar; (b) o controle da moeda e finanças internacionais; e (c) o controle sobre a tecnologia e progresso técnico” (SERRANO; MEDEIROS, 2000, p. 119). Esses três aspectos vinculam-se aos elementos centrais que caracterizam a periferia capitalista, resultado particular de uma relação com o centro capitalista: “[...] a natureza dinamicamente dependente do sistema produtivo; a fragilidade monetária e financeira externa; a subordinação político-militar. Estes são traços determinantes da condição periférica e não, propriamente, a produção de alimentos e matérias-primas” (CARDOSO DE MELLO, 1998, p. 18).

<sup>174</sup> Desde o século XVI, as convergências entre riqueza e poder mundial estiveram diretamente associadas às disputas entre os Estados, estando a pobreza por trás dos conflitos entre classes. Nesse sentido, pode-se dizer que “[...] a lei da pauperização relativa de que falou Marx, no século XIX, segue vigente, depois de um período – a era do ouro do capitalismo, [...] – em que parecia haver sido superada pela aceleração do crescimento econômico mundial e a criação do Estado de Bem-Estar Social nos países industrializados do núcleo central do sistema. Durante os últimos 25 anos, entretanto, junto com o retorno das idéias liberais e a desregulação dos mercados, as desigualdades nacionais e sociais voltaram a crescer” (FIORI, 2001, p. 69).

características novas<sup>175</sup> a partir da Revolução Industrial<sup>176</sup>. A característica principal pode ser resumida no fato de que,

Se, nas formas de sociedade precedentes à sociedade burguesa, a pobreza estava ligada ao quadro geral de escassez (quadro em larguíssima medida determinado pelo nível de desenvolvimento das forças produtivas materiais e sociais), agora ela se mostrava conectada a um quadro geral tendente a reduzir com força a situação de escassez. Numa palavra, a pobreza acentuada e generalizada no primeiro terço do século XIX – o pauperismo – aparecia como **nova precisamente porque ela se produzia pelas mesmas condições que propiciavam os supostos, no plano imediato, da sua redução e, no limite, da sua supressão** (NETTO, 2001, p. 43, grifo nosso).

Quer dizer, pela primeira vez na história registrada, **a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas** (NETTO, 2001), uma vez que havia uma maior capacidade de produção tanto de bens como de serviços, mas, na mesma proporção, crescia o número de pessoas que não tinham condições materiais para acessar esses bens ou serviços.

A configuração da pobreza a partir dos impactos da industrialização, manifestos através de grande desigualdade, desemprego, fome, doenças, miséria e desproteção, constitui aqui denominada “velha pobreza”<sup>177</sup>, que, na América Latina<sup>178</sup>, se alastra na

---

<sup>175</sup> Para melhor compreensão sobre as características da pobreza a partir da Revolução Industrial, ver José Paulo Netto (2001), que, mesmo tratando a questão de forma breve, permite entender a pauperização massiva da classe trabalhadora na instauração do capitalismo.

<sup>176</sup> No início da Revolução Industrial, na Inglaterra, “Toda a tabela de números mostrava progressos tremendos. A produção de algodão, ferro, carvão, de qualquer mercadoria, multiplicou-se por dez. O volume e o total de vendas, os lucros dos proprietários, tudo isso subiu aos céus. Lendo tais números, ficamos surpreendidos. A Inglaterra, ao que tudo indica, deveria ter sido então o paraíso [...]. Foi, realmente, para uns poucos” (HUBERMAN, [1936] 1981, p. 190).

<sup>177</sup> Há uma apropriação das categorizações realizadas por Dornelles; Reis (2001), Telles (2001) e Reis (2003) acerca das manifestações contidas nas “velhas” e nas “novas” formas que assumem a pobreza. Interessa explicitar, no entanto, que a lógica aqui adotada não supõe haver uma nova questão social, nova pobreza ou uma nova exclusão, qualificações que têm um núcleo teórico explicativo, do qual se discorda. Há uma nova configuração econômica, política e social, sob a qual, conforme aponta Pereira, emergem e se expandem globalmente “Riscos desconhecidos e críticos para a humanidade” (PEREIRA, 2001, p. 54), o que desenha um quadro que, “[...] do ponto de vista conjuntural, é novo, porque a história não se repete. Mas, estruturalmente, esse quadro é determinado pelo secular confronto entre as *forças produtivas* e as *relações de produção*, que, por sua vez, responde pelo velho fenômeno da desigualdade social, hoje mais acirrada. Este é, recorrendo a Marx, o segredo íntimo, o fundamento de todo o edifício social, e que está na base da questão social (velha, nova, efetiva ou potencial)” (PEREIRA, 2001, p. 55, grifo do autor).

<sup>178</sup> A pobreza, hoje, é um problema mundial, no entanto, reitera-se, como se verá através de vários indicadores, que o grau de pobreza nos países periféricos além de ser maior, é acrescido de outros elementos e variáveis.

contemporaneidade<sup>179</sup>. Essa pobreza foi historicamente vivenciada por grupos populacionais “[...] miseráveis aptos ao trabalho, mas desempregados” (IAMAMOTO, 2001, p. 15); minorias sociais, historicamente discriminadas, formadas por negros, índios e incapacitados para o trabalho (idosos, pessoas portadoras de deficiência, doentes, “loucos”, etc.), cuja sobrevivência depende das diferentes classes sociais, mas, em maior proporção, do produto econômico e social advindo do trabalho. Contudo, em uma sociedade edificada na exploração de poucos sobre muitos, a pobreza tem como um de seus elementos fundantes exatamente a exclusão do usufruto da riqueza socialmente produzida.

Tradicionalmente, as formas excludentes vinculadas aos denominados pobres, miseráveis, mendigos, pedintes, indigentes foram estabelecidas em variados modos de

[...] destituição de meios de subsistência satisfatória e têm como parâmetro estruturador, intrínseco à sua lógica de formação, a privação absoluta. Esta define-se pela carência extremada de quaisquer meios de satisfação das necessidades primárias ligadas à sobrevivência física e à sanidade das pessoas e dos familiares dela dependentes (ABRANCHES, 1994, p. 17).

Na América Latina, o efeito disso, fora o desemprego, são a falta ou as precárias condições de saneamento e moradia e a falta ou o baixo acesso a serviços públicos (saúde, educação, assistência social, infra-estrutura urbana, etc.), salários deteriorados para aqueles que os têm e o subemprego. Esses resultados apresentam como seqüelas, a inanição, a subnutrição, o analfabetismo, as doenças resultantes da miserabilidade (desnutrição, parasitoses, infecções intestinais múltiplas) e a morbidez, que são derivados da falta de<sup>180</sup>: (a)

---

<sup>179</sup> A pobreza na contemporaneidade deve ser analisada à luz das alterações da produção global sofridas a partir da década de 80 – processo de internacionalização das economias capitalistas e, neste, a integração dos países periféricos, no caso, os da América Latina, na economia mundial –, que impactaram todos os níveis da vida em sociedade, “[...] do comércio às finanças; da educação ao emprego; da recreação à vida doméstica” (PEREIRA, 2001, p. 55), inclusive os ligados ao crescimento da desigualdade social.

<sup>180</sup> Os itens listados compreendem as 11 categorias que constituem as intituladas, por Len Doyal e Ian Gough, necessidades intermediárias ou *satisfadores* universais, “[...] os quais são essenciais à proteção da saúde física e da autonomia e a capacitação dos seres humanos para participar o máximo possível das suas formas de vida e culturas” (PEREIRA, 2000, p. 75). Saúde física e autonomia são os dois conjuntos que compõem as necessidades humanas básicas, na compreensão dos autores supracitados, e que serão posteriormente identificadas.

alimentação nutritiva e água potável; (b) habitação adequada; (c) ambiente de trabalho desprovido de riscos; (d) ambiente físico saudável; (e) cuidados de saúde apropriados; (f) proteção à infância; (g) relações primárias significativas; (h) segurança física; (i) segurança econômica; (j) educação apropriada; (l) segurança no planejamento familiar, na gestação e no parto (PEREIRA, 2000, p. 76).

A reestruturação do capital em todos os seus elementos – particularizada por ser **poupadora de mão-de-obra** (DUPAS, 2000; IAMAMOTO, 1998) –, aliada às reformas estruturais, inclusive em seus sistemas minimizadores da proteção social, gerou um novo contingente de pobres, desenhando uma nova dificuldade: a inserção ou a não-inserção – qualquer que seja – dos sujeitos na sociedade. Essa **renovação da pobreza** (IAMAMOTO, 2001), fruto de um modelo de desenvolvimento, tem como uma de suas justificativas a perda de emprego, significando que

[...] a força de trabalho que se encontra excluída do mercado formal poderá, conseqüentemente, estar excluída do acesso à aquisição de bens e serviços, do acesso à moradia, dos direitos humanos, da segurança, de justiça e cidadania, nos respectivos níveis que preservem dignidade de vida (DORNELLES; REIS, 2001, p. 256).

Nos países periféricos, acumula-se a “velha pobreza” acrescida de novas variáveis, sobretudo as centradas na questão do trabalho: maior precarização de suas condições; supressão do emprego como uma relação estável – configurando uma nova modalidade, o trabalho precário, instável e descontínuo – e com garantias de proteção social; e geração do desemprego<sup>181</sup> de longa duração em escala nunca antes vista. Como conseqüência, a pobreza

---

<sup>181</sup> Desemprego é “[...] o mais comentado e temido fantasma da atualidade – cuja instauração está no cerne de uma mudança civilizacional [...]. Isto é, de uma mudança que rompe com uma civilização baseada em valores herdados do iluminismo – como igualdade, liberdade, justiça social – e em garantias de direitos sociais e trabalhistas e ingressa em outra civilização; nesta, esses valores são rechaçados e o ‘desemprego deixa de ser acidental ou expressão de uma crise conjuntural, porque a forma contemporânea do capitalismo não prevê mais a incorporação de toda a sociedade no mercado de trabalho e de consumo’” (CHAUI, 1999: 29 *apud* PEREIRA, 2001, p. 52).

em suas configurações atuais<sup>182</sup>, na América Latina, é especificada na convergência entre velhas e novas formas “[...] no cenário de transformações que **se processam em ritmo acelerado sem que se tenham conquistado padrões mínimos de igualdade civil e social**” (TELLES 2001, p. 92, grifo nosso)<sup>183</sup>.

Em vista disso, os pobres na América Latina continuam vivendo (169 anos depois) as agruras daqueles que foram identificados na Inglaterra:

Mais de um milhão de seres humanos estão realmente morrendo de fome, e esse número aumenta constantemente [...] **É uma nova era** na história do comércio ativo e próspero, seja no índice não de melhoramento das classes trabalhadoras, mas, sim, de sua pobreza e degradação: é a era que chegou à Grã-Bretanha (GASKELL, 1836 *apud* HUBERMANN, 1981, p. 188, grifo nosso).

Essa era, própria do capitalismo, ainda continua. O capitalismo “globalizado, transnacional e pós-fordista” (NETTO, 2001) agrega à “velha pobreza” um novo contingente de pessoas, desnecessárias ao capital. Por conseguinte, a pobreza contemporânea,

[...] arma um novo campo de questões ao transbordar dos lugares nos quais esteve configurada ‘desde sempre’: nas franjas do mercado de trabalho, no submundo da economia informal, nos confins do mundo rural, [...] na pesada herança oligárquica, em tudo o mais, enfim, que fornecia (e ainda fornece) as evidências da lógica excludente próprias das circunstâncias históricas que presidiram a entrada [...] no mundo capitalista (TELLES, 2001, p. 15).

---

<sup>182</sup> Reforça-se o entendimento de que a pobreza atual se encontra renovada, não existindo, nesse ponto de vista, uma nova pobreza, mas uma agudização da mesma “[...] pela economia global e pela hegemonia do liberalismo de mercado, contra os quais ainda não foi possível articular um *ethos* unificado a partir do qual atores sociais estratégicos possam efetivamente se posicionar e impor os interesses das classes subalternas” (PEREIRA, 2001a, p. 53). Destarte, o que continua existindo é “[...] a velha dominação capitalista, que, sob nova configuração, subordina às necessidades do capital parcelas consideráveis da população do planeta, impedindo-as de se situarem como iguais nas sociedades divididas em classe” (PEREIRA, 2001, p. 52).

<sup>183</sup> Os estudos de Telles (2001) referem-se à pobreza no Brasil, no entanto as citações aqui utilizadas são generalizadas à América Latina, no entendimento de que as mesmas servem também a essa região.

Esses elementos, conjugados ao não-protagonismo político – aqui definidos, por apropriação às considerações de DEMO (1995, 1996, 2000), como pobreza política<sup>184</sup> –, revelam duas faces da pobreza, uma ligada às condições materiais e outra ligada ao não-protagonismo do sujeito, à sua destituição enquanto “ser”.

O aspecto político está relacionado ao fato de que a pobreza não é apenas uma categoria econômica, não se expressa apenas pela carência de bens materiais (inadequação de renda, miséria, fome, desemprego, etc.). Pobreza é também caracterizada por “carências espirituais, morais, de direitos, de possibilidades, de esperança” (YAZBEK, 1993; 2001), pois, afora o direito radical decisivo à sobrevivência, a incapacidade que o pobre tem de gestar suas oportunidades é ainda mais decisiva (DEMO, 1996; 2000).

Nesse sentido, a pobreza na América Latina vem sendo configurada, no sujeito que a constitui, “[...] pela revolta silenciosa, pela humilhação, pelo ressentimento, pela fadiga, pela crença na felicidade das gerações futuras, pela alienação, pela resistência e pelas estratégias para melhor sobreviver, **apesar de tudo**” (YAZBEK, 1993, p. 22, grifo nosso).

A pobreza, em seu elemento político, deve ser também associada à **ignorância** (DEMO, 1995; 1996; 2000) – modo de alienação – do sujeito, que não exercita seu direito de autonomia por desconhecer o que é, ou pela representação social de que a mesma é concedida e, diante disso e também por isso, controlada.

---

<sup>184</sup>Pobreza política: “A condição mais aguda da pobreza é a exclusão de caráter político, historicamente produzida, mantida, cultivada” (DEMO, 1996, p. 97). “[...] excluído irremediável é aquele que nem sequer consegue e é coibido de saber que é excluído. [...]. Muito mais grave do que ser ‘ajudado’ pelos outros é ser ‘pensado’ pelos outros. [...]. Por isso, pobreza política indica a condição de [...] objeto de manipulação, subalternidade permanente. Pobre, mais que tudo, não é o que está destituído de ‘ter’, mas de ‘ser’ (DEMO, 2000, p. 33).

A pobreza política, explicitada em subalternidade<sup>185</sup>, faz parte do mundo dos dominados, dos submetidos à exploração, o que pressupõe o exercício do domínio de relações políticas e sociais por parte dos que detêm o poder econômico e a decisão política. Não é possível separar a pobreza política das classes subalternas do conjunto das regras e dos procedimentos políticos e ideológicos que fazem parte dessa sociedade: a formação de classe ultrapassa o relacionamento entre um coletivo, coexistindo dentro de uma estrutura estabelecida. O lugar onde se encontram colocados os segmentos pertencentes à classe subalterna é parte inerente da estrutura social e institucional que gera pobreza e desigualdade<sup>186</sup>, manifestando-se nas relações econômicas, sociais, políticas e culturais desses sujeitos e de seus interlocutores na vida social. Ou seja,

[...] o mundo dos dominados e o mundo dos dominadores não se encontram monoliticamente contrapostos, mas têm pontos de contato, exatamente aqueles onde o domínio se exerce. Do ponto de vista cultural, são realidades que se interpenetram sem linhas rígidas de demarcação, mas de qualquer modo, é possível observar nelas que as ações e representações das classes subalternas correspondem a uma realidade caracterizada pelo lugar que ocupam na trama das relações sociais (SATRIANI, 1986 *apud* YAZBEK, 2001, p. 35).

---

<sup>185</sup> A “[...] subalternidade diz respeito à ausência de protagonismo, de poder, expressando a dominação e a exploração. A subalternidade [...] se expressa em amplo e diverso conjunto de perspectivas, características, ações e interesses, pluralidade que configura um amplo leque de desigualdades, injustiças e opressões (YAZBEK, 2001, p. 34). Para melhor aprofundamento sobre pobreza e subalternidade, ver também Yazbek (1993).

<sup>186</sup> Muitas são as definições e interpretações sobre desigualdade. Concebe-se a mesma, para este estudo, como elemento intrínseco das relações sociais que impactam negativamente a classe subalterna. De modo geral, tem-se caracterizado por **desigualdades de renda**, configuradas entre mais ricos e mais pobres, entre rendas do trabalho e rendas do capital e, hoje, de forma crescente, no interior das rendas do trabalho entre trabalhadores qualificados e não qualificados (SALAMA 1999, p. 31-32); **desigualdades de direitos** (TELLES, 2001), através da discriminação de serviços sociais entre indivíduos, que não garante nem universaliza direitos, ao contrário, segmenta educação, saúde, segurança e acesso a serviços essenciais. **desigualdade em relação a oportunidades; desigualdade de poder e de influência política**. Além dessas desigualdades, mas dentro delas e agregadamente entre elas, há as relacionadas a grupos sociais com disparidades raciais, étnicas, de gênero e aquelas ligadas a condições de vulnerabilidades próprias do ciclo de vida (crianças, adolescentes, idosos), ou resultantes de deficiências. Para melhor compreensão sobre desigualdade, ver Gentili (2000), Therborn (2000), Sen (2000 e 2001) e Dubet (2003).

Logo, pobreza, exclusão<sup>187</sup>, desigualdade e subalternidade indicam maneiras de como a classe subalterna é inserida na vida social, expressando as relações políticas, econômicas e sociais vigentes na sociedade, “[...] que exclui legiões de seres humanos das oportunidades de participação não só nos frutos da riqueza, **mas até mesmo na produção da riqueza**” (MARTINS, 2003, p. 10, grifo nosso).

Acatando-se a multiplicidade de fatores determinantes da pobreza e suas marcas, entende-se que esta deve ser de interesse de todos no que diz respeito à sua erradicação, já que os direitos à satisfação das necessidades humanas básicas são **interdependentes dos direitos à vida e à liberdade** (ABRANCHES, 1994). Recusa-se a identificação da pobreza ligada apenas a privações decorrentes de inadequação de renda, associadas somente às dimensões física e biológica. Alia-se o conceito de pobreza e sua compreensão à negação desta ligada à naturalização mística ou social e/ou à representação social de que os pobres o são por desejo ou falta de vontade de mudar a condição vivida. Considera-se que, aos pobres, faltam oportunidades, tempo e espaço, elementos cerceadores da liberdade. Nesse sentido,

Não melhoram porque as oportunidades para fazê-lo são menos acessíveis a eles, pobres, e porque não lhes sobra tempo e espaço para acumular, ainda que gratuitamente, os recursos necessários para alcançar melhores condições de vida. Para sobreviver, consomem mais horas trabalhando ou em busca de qualquer trabalho, horas que são subtraídas à educação, à busca de melhores

---

<sup>187</sup> A “[...] abordagem conceitual da exclusão configura-a como uma forma de pertencimento, de inserção na vida social. Trata-se de uma inclusão que se faz pela exclusão, de uma modalidade de inserção que se define paradoxalmente pela não-participação e pelo mínimo usufruto da riqueza socialmente construída. É uma exclusão integrativa, como assinala Martins [...] estamos diante de um processo que se atualiza e alcança grupos crescentes ‘nos países pobres, nas regiões pobres dos países ricos, mas também nos espaços ricos dos países pobres’ (lembra aqui os negros, os velhos, as mulheres, as diferentes etnias, etc.)” (YAZBEK, 2001, p. 34). José de Souza Martins (2003) traz uma importante reflexão crítica sobre o tema da “exclusão social”; para ele, esse é um dos temas “[...] que fazem parte de um conjunto [...] de categorizações imprecisas hoje em dia utilizadas para definir os aspectos mais problemáticos da sociedade contemporânea [...]” (MARTINS, 2003, p. 25). Esse autor afirma que as categorias “exclusão” e “excluído” têm orientação conservadora, neste sentido, o “[...] discurso sobre exclusão pretende ser um discurso militante em favor das transformações sociais, quando é na verdade um discurso militante em favor das relações sociais existentes, mas inacessíveis a uma parte da sociedade” (MARTINS, 2003, p. 47). Não sendo objetivo específico desta tese, remete-se a discussão sobre exclusão social a vários autores: Castel (2000), Dupas (2000), Gentili (2000), Dornelles e Reis (2001), Martins (2003) e Reis (2003).

opções de trabalho e renda, aos cuidados com a saúde, ao exercício da criatividade, à ação política e ao lazer. Forçados a tal sobrecarga, e de tantos modos desgastantes para a qual mobilizam toda a família – os adultos íntegros, os inválidos, os velhos e as crianças – são impotentes diante das imposições da necessidade, que lhes retiram toda a liberdade: não deixam escolha (ABRANCHES, 1994, p. 17).

Endossando essa constatação da pobreza, utiliza-se uma referência de Pereira (2001), ao recordar uma afirmação de Agnes Heller, para a qual

[...] os empregados [...] principalmente os que exercem trabalho profissional altamente qualificado, ganham muito, mas têm que aprender muito, saber muito, trabalhar muito, não tendo, com isso, tempo para outra coisa ou para desfrutar a vida, tornando-se ansiosos, neuróticos e com deficiência de sentido. Já os desempregados, acrescento eu [Pereira], têm que se desdobrar no mercado informal, nos ‘bicos ocupacionais’, nas tarefas inferiores, fragmentadas, incertas, ganhando pouco, aprendendo pouco, sabendo pouco, mas também vivendo em estado de ansiedade, neurose, sofrimento e insegurança social (PEREIRA, 2001, p. 53).

Em síntese, a reprodução da pobreza como produto das relações sociais do capital requer, para sua manutenção, a aceitação desta enquanto algo inerente à própria vida social, o que pressupõe o reforço constante de determinadas representações simbólicas, elementos constituidores da identidade do sujeito e da identidade social atribuída a este. É a partir desses elementos que se configura a representação social da pobreza.

### 2.1.1 Representação social<sup>188</sup> da pobreza

No continente latino-americano, a pobreza é herança<sup>189</sup> histórica do modelo de estruturação econômica, política e social. Pobreza esta que, parafraseando Vera Telles, sempre foi notada, registrada, documentada e, “tal como uma sombra”, segue trilhando, persistentemente, a história latino-americana, compondo os “problemas e dilemas” de um continente que não foi capaz de – apesar dos discursos políticos favoráveis à sua erradicação – “[...] mobilizar vontades políticas [...]” (TELLES, 2001, p. 14) na defesa e na construção de padrões de vida que possam ser considerados civilizados.

Então, considerando-se a histórica situação de desigualdade e pobreza de uma significativa parcela da população latino americana – 42,9% são pobres (CEPAL, 2004) –, percebe-se que o agravo das mesmas é questão séria, porquanto se caracteriza como determinação estrutural.

A pobreza, enquanto expressão histórica da questão social, teve como resposta ações isoladas, fragmentadas, de caráter individual e ligadas ao emergencial. Essas ações eram norteadas pela lógica explicativa da pobreza pautada na

---

<sup>188</sup> Representação social é aqui definida como fenômeno simbólico produzido na sociedade, expressando o trabalho do psiquismo humano sobre o mundo. É produto e processo de uma elaboração psicológica e social do real. “Cumprir a função de organizar significativamente a realidade para os que a vivenciam. Contém um ‘modelo’ de homem e de sociedade, explica o real e responde à necessidade de criação de uma identidade social, na qual a questão da diferenciação social aparece, muitas vezes, como elemento organizador e justificador dos comportamentos” (YAZBEK, 1993, p. 77-78).

<sup>189</sup> Exemplo dessa herança não exterminada é dado por Hubermann (que não está, em seu texto, analisando a herança, mas o “período de infância da Revolução Industrial”, que serve para os latino-americanos até hoje, por isso a herança): “Os capitalistas achavam que podiam fazer o que bem entendessem com as coisas que lhes pertenciam. Não distinguiam entre suas ‘mãos’ e as máquinas. Não era bem assim – como as máquinas representavam um investimento, e os homens não, preocupavam-se mais com as máquinas que com o bem-estar das primeiras. Pagavam os menores salários possíveis. Buscavam o máximo de força de trabalho pelo mínimo necessário para pagá-las. Como mulheres [...] podiam cuidar das máquinas e receber menos que os homens, deram-lhes trabalho, enquanto o homem ficava em casa, freqüentemente sem ocupação” (1981, p. 190).

[...] predestinação divina, na fraqueza moral dos desvalidos, na inferioridade biológica e cultural das classes dominadas e na naturalização das desigualdades socioeconômicas [...] que concebiam a pobreza como um fenômeno desgarrado de determinações histórico-estruturais [...] (PEREIRA, 2000, p. 17).

Isso definiu a proteção social<sup>190</sup> vinculada ao mínimo que aquele sujeito desvalido, por questões consideradas de ordem puramente individual, precisava para continuar subsistindo<sup>191</sup>. Esta se tornou prática caritativa, voluntária e espontânea, através de várias modalidades de benesse em favor daqueles considerados fracos, destituídos de algo (ligados à falta de sorte ou vontade, à incapacidade biológica ou hereditária, ou, ainda, a castigo de Deus), o que justificou a naturalização da pobreza, o arbítrio em seu atendimento e o processamento de ações “[...] à margem da ética, do conhecimento científico e dos direitos vinculados à justiça social distributiva” (PEREIRA, 2000, p. 17).

Os encadeamentos das concepções e das explicações seculares<sup>192</sup> sobre pobreza ainda fazem parte da lógica societária latino-americana<sup>193</sup>, perpassada enquanto representação social, que se sobrepõe, em um número significativo de situações, aos princípios dos direitos humanos. Naturalizada e privada de dimensão ética, a pobreza nessa região é demonstração da sociedade construída até aqui, onde “[...] vigoram as regras culturais de uma tradição hierárquica, plasmadas em um padrão de sociabilidade que obsta a construção de um princípio

---

<sup>190</sup> Para melhor aprofundamento sobre história da proteção social, ver Pereira (2000) e Polanyi (2000).

<sup>191</sup> A subsistência, “[...] de acordo com o modo de produção em vigor, podia ser uma parca ração alimentícia para matar a fome dos necessitados; uma veste rústica para protegê-lo do frio; um abrigo tosco contra as intempéries; um pedaço de terra a ser cultivado em regime de servidão; uma renda mínima subsidiada ou um salário mínimo estipulado pelas elites no poder. **Em todos esses casos estavam ausentes – não obstante a sua diversidade histórica, conceitual e política – regulações sociais norteadas por valores, princípios, critérios e fundamentos que colocassem em xeque o poder discricionário das classes dominantes**” (PEREIRA, 2000, p. 16, grifo nosso).

<sup>192</sup> Apenas no século XX, esses enunciados foram revisadas e associadas ao assunto dos direitos (civis, políticos e sociais) e, destes, aos princípios de liberdade, igualdade, democracia, cidadania, justiça social. Para melhor aprofundamento sobre direitos, ver Bobbio (1992), Carvalho (2002), Couto (2003) e Vieira (2004).

<sup>193</sup> É preciso considerar que os países latino-americanos têm uma configuração totalmente diferenciada dos modelos de Estado de Bem-Estar dos países centrais, consolidados após a Segunda Guerra Mundial, mesmo considerando suas variantes formatações. Os Estados latino-americanos são, muito comumente, classificados como Estado de Bem-Estar incompleto, restrito, tendo em vista os limites de suas ações, a abrangência dos benefícios e os critérios de seletividade. Para maior aprofundamento, ver Laurell (1997) e Vianna (1998).

de reciprocidade que confira ao outro o estatuto de sujeito de interesses válidos e legítimos” (TELLES, 2001, p. 20).

O trato à pobreza e o atendimento ao pobre têm sido efetuados, ainda, prioritariamente a partir das necessidades mínimas de sobrevivência. Com isso, continua-se desatrelando a pobreza dos princípios de justiça e igualdade.

Implicada na trama das relações sociais, a privação de direitos põe em foco o modo como as diferenças sociais são percebidas, elaboradas e objetivadas no espaço social. Pois o modo como direitos são atribuídos ou negados, reconhecidos ou recusados, traz inscritos, ao menos tacitamente formulados, os critérios pelos quais são discriminadas as diferenças e definidas suas equivalências possíveis, montando as regras simbólicas das reciprocidades (TELLES, 2001, p. 58).

Essa concepção tem sido efetivada em muitas ações. A não-formulação<sup>194</sup> de políticas sociais públicas baseadas no direito universal de todos é uma delas. Com isso, de fato, a sociedade, reprodutora da ideologia dominante, tem assumido um posicionamento e uma prática que consideram haver homens com necessidades humanas básicas a serem satisfeitas e outros que, “apesar” de seres humanos – os pobres –, não têm as mesmas necessidades. Exemplos disso aparecem na vida cotidiana da população pobre, “recheada” de demonstrações dessas “verdades”. Dentre os exemplos, citam-se as corriqueiras afirmações de que os pobres não sabem cuidar do que ganham que se tivessem mais dinheiro o jogariam fora, etc.

Os pobres têm realmente dificuldades para cuidar das roupas, de suas casas e de suas vidas, mas não porque nasceram com essa condição (apesar de muitos terem nascido sob essa condição), que não é congênita, nem natural, apesar de, na América Latina, “ser passada como

---

<sup>194</sup> A não-formulação não se refere ao aparato jurídico legal – que, muitas vezes, tem como premissa a garantia universal dos direitos sociais e, nessa igualdade, a não-discriminação, a equidade, etc. –, mas a programas, projetos, serviços e benefícios que efetivam as políticas sociais públicas na América Latina.

herança” de pai para filho. Isso tem sido construído através de um conjunto de formas sociabilizadas, através de representações simbólicas da sociedade, produzindo e sacramentando identidades, criadas e recriadas na dinâmica da vida social, cujas relações são constituídas e apreendidas pelos que nela vivem.

Nas relações que se processam nos acontecimentos socio-históricos, são impressos os locais sociais que constroem as identidades dos indivíduos pobres,

[...] carregadas de um patrimônio social e de relações sociais que, muitas vezes, vão cunhar e reiterar o lugar social do subalterno.[...] as condições materiais e espirituais de existência de um segmento das classes subalternas [...] vão gerando sobre ela, lentamente, uma imagem de si mesma que se constrói numa longa trajetória de exclusão e resistência (YAZBEK, 1993, p. 73).

Nessa direção, é fundamental ter presente que a pobreza e a subalternidade são produtos diretos das relações sociais vigentes na sociedade. Na materialidade da vida social – não obstante as representações simbólicas e os aspectos subjetivos de cada indivíduo –, as condições e o modo de vida da população empobrecida revelam uma realidade objetiva, que pode ser explicada a partir de elementos econômicos, políticos, sociais, históricos e culturais. É nessa realidade que é construída a consciência<sup>195</sup> dos indivíduos.

Na América Latina, a consciência da classe subalterna tem sido marcada pela aceitação<sup>196</sup> de projetos fundamentados em interesses alheios às suas necessidades e vontades,

---

<sup>195</sup> “Desde o início, pesa sobre o ‘espírito’ a maldição de estar ‘contaminado’ pela matéria, que se apresenta sob a forma de camadas de ar em movimento, de sons, em suma, de linguagem. [...] A consciência, portanto, é, desde o início, um produto social e continuará sendo enquanto existirem homens. A consciência é, naturalmente, antes de mais nada, mera consciência do meio sensível *mais próximo*, é a consciência da conexão limitada com outras pessoas e coisas situadas fora do indivíduo que se torna consciente [...] (MARX, ENGELS [1845-1846], 1986, p. 43, grifo do autor).

<sup>196</sup> Em contraposição às idéias dominantes, as classes subalternas, envolvendo sujeitos que vivenciam as desigualdades, a elas resistem e se opõem, como forma de defesa da vida, concretizadas em “[...] múltiplas formas de pressão social, de invenção e de reinvenção da vida construídas no cotidiano, pois é no presente que estão sendo recriadas formas novas de viver, que apontam um futuro que está sendo germinado” (IAMAMOTO, 1998, p. 28, grifo do autor).

mas que considera, por produção ideológica<sup>197</sup>, seus. Com isso, amiúde, essa classe vivencia e consente a dominação, uma vez que a classe dominante articula modos disseminadores e reprodutores de suas idéias e aspirações – ideologicamente engendradas como sendo de toda a sociedade –, capazes de garantir sua hegemonia.

Por conseguinte, os “[...] efeitos nocivos [da pobreza] independem da vontade de quem os padece e do lugar ou da cultura em que se verificam” (PEREIRA, 2000, p. 67). Seus resultados têm marcas expressivas (o aviltamento do trabalho, a disseminação de diferentes tipos de trabalho clandestino, o desemprego, a fome e a carência nutricional, a falta de habitação ou as péssimas condições das mesmas, a fragilidade de saúde), que aliam o **desconforto, a ignorância, a fadiga, a tensão e a resignação** (YAZBEK, 1993; 2001), significando que ser pobre, nessa sociedade, é,

[...] em termos muito simples, consumir todas as energias disponíveis exclusivamente na luta contra a morte, não poder cuidar senão da mínima persistência física, material. [...] As pessoas muito pobres, que consomem a maior parte de suas energias apenas para sobreviver por um triz, não podem atuar como cidadãos íntegros. A necessidade tolhe a liberdade (ABRANCHES, 1994, p.16).

Isso sinaliza os limites de uma desumana negação de satisfação das necessidades humanas básicas, condição atual de vida da população empobrecida nessa região, expressando o quanto uma sociedade pode permitir e aceitar.

---

<sup>197</sup> “As idéias da classe dominante são, em cada época, as idéias dominantes; isto é, a classe que é força *material* dominante de uma sociedade é, ao mesmo tempo, sua força *espiritual* dominante. A classe que tem à sua disposição os meios de produção material dispõe, ao mesmo tempo, dos meios de produção espiritual, o que faz com que a ela sejam submetidas, ao mesmo tempo e em média, as idéias daqueles aos quais faltam os meios de produção espiritual. As idéias dominantes nada mais são do que a expressão ideal das relações materiais dominantes, as relações materiais dominantes concebidas como idéias, portanto, a expressão das relações que tornam uma classe a classe dominante; portanto, as idéias de sua dominação” (MARX; ENGELS [1845-1846], 1986, p. 72).

Não obstante isso, a aceitação e a permissão da pobreza enquanto algo inerente à própria vida social faz parte da lógica do sistema do capital, que, para se manter, necessita da vigência de mediações – construídas sobre uma poderosíssima estrutura totalizante (MÉSZÁROS *apud* ANTUNES, 2000, p. 23) –, que subordinam todas as funções vitais do ser humano ao capital. Exemplo disso é o manipulado desejo de “consumismo” por uma bolsa, calça ou qualquer outro acessório de uma marca X,<sup>198</sup> sendo cobiçado por milhões de pessoas de todas as classes sociais, convivendo lado a lado com a miséria absoluta de milhões de seres que se alimentam, ou não, de restos, das esmolas, do lixo. Aliás, a padronização de um modo de vida baseado no consumo exacerbado, mesmo que esse não esteja acessível a todos, faz parte da lógica do mundo globalizado.

Gilberto Dupas, ao analisar a padronização “consumista” na contemporaneidade, cita uma anedota latino-americana, na qual a sociedade se dividiria em três grupos:

[...] os que têm cartão de crédito; os que não têm cartões de crédito, mas gostariam de ter; e os que nunca ouviram falar em cartões de crédito. O grupo que não tem cartões de crédito, mas gostaria de ter, é aquele que, apesar de partilhar valores da sociedade consumista, não conseguiu o *visto de entrada* ao almejado paraíso do consumo. Isto o torna potencialmente mais frustrado do que o terceiro grupo de indivíduos, composto por aqueles que ainda não introjetaram os valores que, agora, na ‘aldeia global’ referida por MacLuhan, tornaram-se quase universais (DUPAS, 2000, p. 17).

De fato, a sociedade globalizada criou diferentes níveis sob os quais se pode estar excluído, mas, independentemente desses níveis, centrou o consumo como base de realização

---

<sup>198</sup> Um exemplo pode ser relacionado ao “sonho”, socialmente construído, de possuir um produto da marca Louis Vuitton. Conforme é apontado pelo *Correio do Povo* (jornal diário editado em Porto Alegre, RS, Brasil) “Nada parece abalar o mundo do Louis Vuitton. Crise econômica, a falsificação disseminada ou o turismo em baixa não ofuscam o brilho da grife que há mais de 150 anos se dedica unicamente ao luxo. Nem tudo são bolsas ou malas de viagens: o grupo [...] atua na área da moda, relojoaria-joalheria, vinhos e perfumaria. **O monograma mais cobiçado do planeta** estampa até shortinhos e calças jeans [...]. despojados sim, baratinhos nunca. Devido ao alto preço de seus artigos, a grife vive às voltas com processos por falsificação [...]. São 322 lojas espalhadas por todos os cantos. [...] desde 1998, a marca triplicou o seu faturamento, chegando aos 4 bilhões de dólares em 2004” (CORREIO DO POVO, 2005, p. 3, grifo nosso).

e sucesso pessoal e social. Dupas (2000) assinala que o sentimento de estar excluído de algo tem significado primordialmente relativo: sente-se que se está destituído não daquilo que é considerado básico, mas daquilo que outras pessoas têm.

Desse modo, qualquer análise sobre pobreza requer o reconhecimento dos pobres como sujeitos imbricados em uma trama de relações sociais que cria a privação de bens, serviços, direitos, assim como define modos e condições de vida.

Logo, as normas de sociabilidade e, nestas, as regras reais e simbólicas das equivalências e reciprocidades (TELLES, 2001) são construídas em um evidente vínculo “[...] entre a constituição da individualidade, da subjetividade e a experiência histórica e cultural dos indivíduos. Experiência que envolve sentimentos, valores, consciência e que transita pelo imaginário e pelas representações” (YAZBEK, 1993, p. 73).

As relações sociais, com suas regras reais e simbólicas, criam a figura do pobre submerso numa ordem social que o desqualifica, que o estigmatiza com alcunhas pejorativas – inadaptado, fraco, marginal, desamparado, preguiçoso, “ser inferior”, problematizado, incapaz, “pobre diabo” –, identificando-o como “incivil e desprovido de razão” (TELLES, 2001), o que define uma determinada incapacidade e dependência. Essa representação das diferenças anula as correspondências possíveis, uma vez que é uma correspondência posta na lógica da diferença<sup>199</sup>: cada um recebe o equivalente à “sua” necessidade e à “sua” capacidade. Sendo os pobres considerados sujeitos fracos e inferiores, “acostumados” à precariedade da vida, são identificados como não desejantes e/ou não merecedores da “boa

---

<sup>199</sup> As considerações sobre igualdade e diferença não se colocam em relação às diferenças singulares dos sujeitos, que devem ser tratadas como tais. As problematizações acerca das diferenças em relação à garantia de direitos colocadas nesta sistematização referem-se à configuração discriminatória, preconceituosa, arbitrária e elitista, que considera normal, e não preocupante, haver pobres e que vê esses sujeitos como tendo necessidades humanas “menores” que outros. Para melhor entendimento, ver Pereira (2000) e Telles (2001).

vida”, afinal, “têm feito pouco para merecê-la”, uma vez que, às vezes, “nem trabalham” e “nem querem trabalhar”. São também avaliados como sendo “desprovidos da razão”, não podendo, por isso, ser responsáveis pelos rumos de suas próprias vidas. Nesse entendimento,

[...] as diferenças sociais são transformadas em hierarquias que **criam a figura do subalterno** que tem o dever da obediência e **do inferior** que merece a tutela, a proteção, o favor, mas jamais os direitos; [...] imagem infantilizada daqueles que são vistos como não responsáveis pelos seus atos, já que dominados pela desrazão alimentada pela ignorância e desordem moral associadas à pobreza; em que a noção de um modo legítimo de vida é projetada do que se imagina ser a ordem moral das ‘classes esclarecidas’, de tal modo que a pobreza sempre é vista como foco de incivilidade que descredencia o ‘pobre’ como sujeito de direitos e o coloca aquém das prerrogativas que supostamente a lei deveria lhes garantir [...] (TELLES, 2001, p. 59, grifo nosso).

Nesse horizonte simbólico, a pobreza – da qual a elite dominante nega a autoria e a responsabilidade (TELLES, 2001) – é naturalizada e banalizada, e o pobre é reduzido à **pessoa desprovida de razão, de moralidade, de autonomia.**

Parte-se do pressuposto de que é dentro dessa visão e desse sentido que diversos programas, projetos e serviços vinculados às políticas sociais públicas têm sido construídos.<sup>200</sup> Diante disso, não há maiores investimentos em projetos de inserção social vinculados à formação da autonomia<sup>201</sup>. Há uma negação da igualdade, posta na perspectiva da diferença entre homens e nos “desejos” e “necessidades” individuais de cada um, que anula a equivalência. No contraponto, mas na mesma perspectiva, há um descrédito – perpassado

---

<sup>200</sup> Essas afirmações não negam a legalidade e a efetivação de direitos sociais, civis e políticos colocados, por exemplo, no Brasil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988, nem que os mesmos foram garantidos em lei e se viabilizam de alguma forma, em alguns espaços, como parte das várias lutas sociais postas no cotidiano social por diferentes sujeitos.

<sup>201</sup> Autonomia é aqui entendida como condição elementar da vida humana, traduzida na capacidade do sujeito de fazer algo e de ser responsável por sua ação de forma consciente. Autonomia é um elemento, conjugadamente à garantia de saúde física, das necessidades humanas básicas, como será melhor argumentado ainda neste capítulo.

socialmente – de que os pobres, de fato, ficam submetidos a um menor nível de segurança e de oportunidades e que têm menor acesso e influência sobre as políticas públicas.

Esse processo social traduz relações socialmente codificadas, “[...] marcadas por estereótipos que configuram o ‘olhar’ sobre as classes subalternas do ponto de vista de outras classes e, ao mesmo tempo, definem as posições que os subalternos podem ter na sociedade” (YAZBEK, 1993, p. 75)<sup>202</sup>. Sem dúvida, há, com isso, uma despolitização no “enfrentamento” da pobreza.

É obvio que essas relações sociais codificadas têm eco diretamente na formação da identidade do pobre. A ampla desvalorização dele como sujeito de direitos, como não protagonista das possibilidades ativas do seu fazer histórico, como descartável para o trabalho e para a sociedade integra “o extremo histórico da coisificação da pessoa e de sua alienação” (MARTINS, 2003, p. 35). É o caso em que o efeito – a pobreza – é tomado como causa, ou seja, a alienação, que é uma percepção invertida da realidade, faz com que o pobre veja a si mesmo como produtor ou causador de sua pobreza.

Além disso, na contemporaneidade, o pobre, a exemplo dos demais, é aprisionado na lógica do consumo, em seus valores e ideais, tornando-se consumidor, mesmo que secundário. Suas “necessidades de consumo” ficam limitadas ao que pode “adquirir”, seja um acessório falsificado de uma marca famosa, seja a troca de um bem necessário (alimento) por outro que lhe dá ascensão social. José de Sousa Martins expõe elucidativamente essa asserção:

---

<sup>202</sup> Por se considerar relevante, apresenta-se a seqüência do texto de Yazbek, onde a mesma, utilizando-se de Otávio Ianni, faz a seguinte referência: “ [...] ‘a autoconsciência do subalterno compreende sempre a autoconsciência do senhor. Em essência, há sempre uma dialética senhor/escravo na constituição de cada um e dos dois,’ [...] Assim, para a consciência de si, a mediação do outro, do social, é fundamental. Isso significa que o modo como nos apropriamos da realidade passa pelas mediações constitutivas da própria vida social” (YAZBEK, 1993, p. 75).

Não é raro encontrar em barracos de dois metros quadrados o aparelho de televisão a cores, a geladeira e até a máquina de lavar roupa (mesmo onde a ligação de água é clandestina). Portanto, *mudou a forma da pobreza*. O pobre aderiu ao mundo que o fez pobre. Tornou-se cúmplice [...]. O pobre ostensivo, mal vestido ou esfarrapado, estereotipado, que havia há algumas décadas, foi substituído pelo pobre para o qual a aparência e o aparente, e, portanto, o disfarce, tornam-se essenciais. [...]. Os pobres, do mesmo modo que as elites e a classe média, descobriram que, na sociedade contemporânea, o consumo ostensivo é um meio de afirmação social e de definição de identidade (MARTINS, 2003, p. 36-37, grifo do autor).

Por conseguinte, a constituição da identidade do pobre e da pobreza faz parte da própria ordem do capital, que desumaniza e massifica a totalidade da vida social. Para enfrentá-la, é preciso reconhecer os ardis e os obscurecimentos utilizados pelo sistema do capital, é preciso reconhecer suas origens.

## 2.2 SOBRE AS ORIGENS DA POBREZA

O modo como a classe subalterna se insere na vida social é derivada de um modelo de desenvolvimento sustentado por uma sociedade de classes. Nesta, há a produção compulsória da pobreza, resultado da relação exploradora do capital sobre o trabalho. Essa relação está calcada em uma estrutura de controle totalizante e, por isso, totalitária. Através dela, o sistema do capital impõe

[...] seu critério de viabilidade em tudo, desde as menores unidades de seu 'microcosmo' até as maiores empresas transnacionais, desde as mais íntimas relações pessoais até os mais complexos processos de tomada de decisão no âmbito dos monopólios industriais, favorecendo sempre os mais fortes contra os mais fracos (MÉSZÁROS, 1995 *apud* ANTUNES, 2000, p. 25).

Em vista disso, a pobreza não pode ser explicada por si só, nem justifica a miséria, a opressão, a falta de oportunidades e a ausência de algo. Aliás, uma explicação calcada apenas

na ausência desqualifica a análise, visto que “[...] oculta-se a necessidade de analisar positivamente no que consiste a ausência. Isto por uma razão de fundo: *os traços constitutivos essenciais das situações de ‘exclusão’ não se encontram nas situações em si mesmas*” (CASTEL, 2000, p. 21, grifo do autor).

Enquanto manifestação imediata da questão social<sup>203</sup> – manifestação sociopolítica e humana decorrente dos dispositivos exploradores do capital, produzida compulsoriamente –, a pobreza é elemento intrínseco das relações sociais capitalistas, uma vez que o capitalismo “[...] nada mais é do que uma dinâmica, um modo e meio totalizante e dominante de mediação reprodutiva, articulado com um elenco historicamente específico de estruturas envolvidas institucionalmente, tanto quanto de práticas sociais salvaguardadas” (ANTUNES, 2000, p. 21).

Desse modo, a pobreza pode ser explicada através da configuração desse sistema em seus processos de acumulação, pelo caráter próprio e particular da relação capital trabalho – a exploração<sup>204</sup>. Ela é núcleo básico da questão social, que “[...] na sua integralidade [...] implica a intercorrência mediada de componentes históricos, políticos, culturais, etc.” (NETTO, 2001, p. 46), sendo estrutural e historicamente determinada.

---

<sup>203</sup> Há uma discussão bastante rica e importante sobre questão social: designação, conceitos, constituição histórica, além de posições esclarecedoras sobre a denominada por alguns autores “nova questão social”. Não sendo objetivo desta tese problematizar mais profundamente sobre a questão social em si, mas sobre uma de suas expressões, a pobreza, há uma apropriação dos argumentos de alguns autores no que os mesmos têm de consenso. Assim, para maior aprofundamento, remete-se à indicação de autores que tratam sobre a temática de forma particularizada: Castel (2000), Wanderley (2000), Iamamoto (2001), Netto (2001), Pereira (2001), Telles (2001), Yazbek (2001) e Pastorini (2004).

<sup>204</sup> Do ponto de vista aqui adotado, a exploração é categoria indispensável para a compreensão do capitalismo e das várias formas que assumem as desigualdades. A exploração é parte da história humana, nesse sentido, interessa salientar que “A exploração não é um traço distintivo do regime capitalista [...] o que é distintivo desse regime é que a exploração se efetiva num marco de contradições e antagonismos que a tornam, pela primeira vez na história registrada, suprimível sem a supressão das condições nas quais se cria exponencialmente a riqueza social. Ou seja: a supressão da exploração do trabalho pelo capital, constituída a ordem burguesa e altamente desenvolvidas as forças produtivas, não implica – bem ao contrário – redução da produção de riquezas” (NETTO, 2001, p. 46). Sobre exploração, ver Marx [1867] (1983; 1984) e Casanova (2002).

Na concepção marxista, uma relação social determinada surge como possuidora de várias características em relação à sua delimitação ou determinação. A relação social, igualmente aos elementos que a particularizam, é histórica, contraditória e concreta. Nesse sentido, uma determinada relação social<sup>205</sup>, em seus desenhos específicos, é estabelecida – conforme esclarece Marx – nos processos pelos quais é tirado do produtor direto o trabalho excedente não redistribuído, pois o fruto do trabalho é redistribuído apenas em parte.

A classe subalterna – seja a parcela composta pelos operários<sup>206</sup>, seja pelos camponeses – recebe, pela apropriação de seu trabalho, apenas o necessário à sua sobrevivência, diferentemente do que caracterizam as condições, o modo de vida e a maneira de ser dos detentores do capital.

O ganho do capitalista vem da produção que ultrapassa os meios necessários à sobrevivência do operário. O ganho do capitalista vem daquilo que excede o necessário <sup>[207]</sup> à reprodução do operário: sua alimentação, sua moradia, seu vestuário, seu lazer, isto é, seu salário. E também o que é necessário para

---

<sup>205</sup> “A produção da vida, tanto da própria, no trabalho, como a alheia, na procriação, aparece [...] como uma dupla relação: de um lado, como relação natural, de outro, como relação social – social no sentido de que se entende por isso a cooperação entre vários indivíduos, quaisquer que sejam as condições, o modo, a finalidade. Onde se segue que um determinado modo de produção ou uma determinada fase industrial estão constantemente ligados a um determinado modo de cooperação e a uma fase social determinada, e que tal modo de cooperação é, ele próprio, uma ‘força produtiva’ [...] Desde o início mostra-se, portanto, uma conexão materialista dos homens entre si, condicionadas pelas necessidades e pelo modo de produção, conexão esta que é tão antiga quanto os próprios homens – e que toma incessantemente novas formas e apresenta, portanto, uma ‘história’ [...]” (MARX; ENGELS [1845-1846], 1986, p. 42-43).

<sup>206</sup> Interessante é a especificação e diferenciação feita por José de Souza Martins em relação à estrutura de classe e à dinâmica da sociedade capitalista e, nesta, às diferenciações sociais caracterizadas pelas categorias sociais de operários e camponeses: as características de seus trabalhos e a forma como os mesmos contribuem com a produção e a reprodução do capital. Para maiores esclarecimentos, ver Martins (2003, p. 60-117).

<sup>207</sup> Os princípios nucleadores do capitalismo, por ser desprovido de uma orientação humano-societal considerável, configuram-se como um sistema de controle, onde o valor de troca subjugava o valor de uso às demandas reprodutivas do capital. Nessa subjugação, as funções produtivas básicas, bem como o controle de seu processo são separados. Há aqueles que produzem e aqueles que controlam, separando-se a produção voltada para o atendimento das necessidades humano-sociais daquela das necessidades de auto-reprodução do capital. Para isso, há a subordinação estrutural do trabalho ao capital. Para haver essa subordinação, o capital cria uma estrutura capaz de obter do trabalhador o consentimento a essa subserviência. As condições para isso, considerando as análises de Mészáros (*apud* Antunes) são encontradas nos seguintes elementos: “[...] (1) *separação* e *alienação* entre o trabalhador e os meios de produção; (2) a *imposição* dessas condições objetivadas e alienadas sobre os trabalhadores, como um poder separado que exerce o *mando sobre eles*; (3) a *personificação do capital* como um valor egoísta – com sua subjetividade e pseudopersonalidade usurpadas –, voltada para o atendimento dos imperativos expansionistas do capital; (4) a equivalente *personificação do trabalho*, isto é, a personificação dos operários como *trabalho*, destinado a estabelecer uma relação de dependência com o capital historicamente dominante; essa personificação reduz a identidade do sujeito desse *trabalho* a suas funções produtivas fragmentárias” (ANTUNES, 2000, p. 21-22, grifo do autor).

que sua existência se prolongue além da morte, de modo que ele deixe substitutos para que o capitalista possa continuar dando utilidade aos meios de produção. O que o operário precisa para sobreviver vem do trabalho necessário a essa sobrevivência. Ele, porém, é capaz de trabalhar mais tempo que o necessário à obtenção de seus meios de vida. Ele é capaz de criar mais riqueza, mais valor do que aquele sem o qual não sobreviveria. Esse valor a mais, essa mais-valia, é o que excede suas necessidades. Assim, além do *trabalho necessário* à continuidade de sua vida, ele produz também trabalho excedente (MARTINS, 2003, p. 66, grifo do autor).

Portanto, as necessidades à reprodução do capital não são as mesmas da classe subalterna, uma vez que ele é desprovido de orientação humano-societal. Entretanto o capital, para ter poder hegemônico, converteu a sua produção em finalidade da humanidade, através de uma configuração dependente e fetichizada,

[...] em que desde as relações de gênero até as manifestações produtivas materiais e também as simbólicas, como as obras de arte, foram subordinadas aos imperativos da valorização e da reprodução do sistema de capital. [...] opera-se uma ‘quantificação venal da vida social. O capitalismo, regulado pelo valor de troca, pelo cálculo dos lucros e pela acumulação do capital, tende a dissolver e a destruir todo valor qualitativo: valores de uso, valores éticos, relações humanas, sentimentos. O ter substitui o ser [...]’. Como diz Marx, o capital operou a separação entre trabalhadores e modo de produção, entre *o caracol e sua concha* [...] aprofundando-se a separação entre a produção voltada para o atendimento das necessidades humano-sociais e as necessidades de auto-reprodução do capital (ANTUNES, 2000, p.180, grifo do autor).

Ou seja, o capitalismo não considera as reais necessidades da sociedade, mas volta-se primordialmente ao suprimento da auto-realização expansiva do capital, que independe das reais necessidades auto-reprodutivas da sociedade.

Em diferentes momentos – conforme a necessidade –, o capitalismo, como no período denominado “era do ouro”, concede vantagens<sup>208</sup> ao trabalhador. Porém essas vantagens são

---

<sup>208</sup> Não se está negando, com isso, as históricas e decisivas formas de organização e luta dos trabalhadores, que, no espaço contraditório da sociedade capitalista, conquistaram direitos e “vantagens”. Faz-se apenas um recorte particularizado da lógica do capital.

circunstanciais e temporárias e não dissipam a condição permanente do trabalhador de ser explorado e destituído de tudo aquilo que a civilização criou e acumulou, uma vez que a partilha do produzido pela sociedade é realizada de forma extremamente desigual. A exploração e a desigualdade engendradas nessa sociedade são produções e reproduções da mesma, de tal modo que o capitalismo não pode eliminá-las. No entanto, sendo resultado de um processo historicamente constituído, “[...] não é uma determinação ontológica inalterável” (MÉSZÁROS, 1995 *apud* ANTUNES, 2000, p. 19).

A exploração de poucos homens sobre muitos via relações sociais **produz** objetos, serviços e bens, mas **reproduz-se** também como relação humana que é. A relação humana baseada na exploração é identificada por Casanova como relação de parasitismo, acompanhada por fenômenos de depredação, “[...] pelos quais umas espécies privam as outras de seus recursos, de sua vida [...]” (CASANOVA, 2002, p. 139). Esses aspectos justificam o caráter essencial da exploração na história da espécie humana, uma vez que a sociedade ainda se sustenta em uma relação considerada imoral por quase todas as filosofias. Através da relação de exploração, é mantida

[...] uma sociedade de consumo de luxo e de produtos de consumo supérfluos, **além do fato de ser motivo central da pobreza e da extrema pobreza em que vivem as quatro quintas partes da humanidade**, a ausência se combina com a indignação, quando o fenômeno é identificado com nosso comportamento animal (CASANOVA, 2002, p. 140, grifo do autor).

Nessa dinâmica, o sistema capitalista é processo de criação das condições materiais da vida humana, desenvolvidas sob relações socio-histórico-econômicas específicas, **produzindo e reproduzindo** as relações sociais contraditórias e as formas sociais como se manifestam.

A contradição entre capital e trabalho, entre forças produtivas e relações de produção gera desigualdade, pobreza, desemprego e subalternidade. Isso se explica, visto que existe

[...] uma indissociável relação entre *a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que é realizada, isto é, a totalidade das relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular*, regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social (IAMAMOTO, 2001, p. 11, grifo do autor).

Essa relação submetedora do trabalho ao capital torna os seres sociais, “[...] mediados entre si e combinados dentro de uma totalidade social estruturada mediante um sistema de produção e intercâmbio estabelecido. Um sistema de mediações de *segunda ordem* sobredeterminou suas mediações primárias básicas <sup>[209]</sup>” (ANTUNES, 2000, p. 19, grifo do autor). Esse sistema, conforme é exposto por Marx [1867] (1983-1984) e reiterado por Mészáros (*apud* ANTUNES, 2000), subordina as necessidades humanas à reprodução do valor de troca, convertendo a produção do capital em objetivo da humanidade.

Portanto, a pobreza não é parte imanente do ser humano, do indivíduo pobre, mas resultado das relações sociais estabelecidas na sociedade, já que “[...] a essência humana não é uma abstração inerente ao indivíduo singular. Em realidade, é o conjunto de relações sociais” (MARX; ENGELS [1845-1846], 1986, p. 13). Não é algo abstrato, intrínseco à composição física e psíquica de alguns sujeitos isolados, mas é produto social de uma determinada sociedade, não podendo ser caracterizada como conseqüência adjetiva ou passageira; sua existência e sua materialização são indissociáveis da dinâmica da sociedade capitalista.

---

<sup>209</sup> As mediações primárias básicas são intituladas por Mészáros, mediações de primeira ordem, “[...] cuja finalidade é a preservação das funções vitais da reprodução individual e societal” (ANTUNES, 2000, p. 19). Por meio dessas mediações – estabelecidas entre os indivíduos e no intercâmbio e na interação destes com a natureza – é constituída a “[...] *ontologia singularmente humana do trabalho*. [Essa é formulada para a totalidade dos seres sociais, estabelecendo] um sistema de trocas compatível com as necessidades requeridas, historicamente mutáveis e visando otimizar recursos naturais e produtivos existentes” (ANTUNES, 2000, p. 20, grifo do autor). Não necessita das hierarquias estruturais de dominação e subordinação, tais como as mediações de segunda ordem, tipicamente capitalistas. Sobre essas mediações primárias básicas, ver Antunes (2000).

Não se tratando de um acaso, as razões da pobreza em suas configurações atuais – **renovada e ampliada** – devem ser pensadas em identificação com o que está em vigor desde a década de 80: uma nova forma de desenvolvimento das forças produtivas, mas que não alterou correlativamente a relação de produção fundamental. Com efeito, a dinâmica societária peculiar da sociedade capitalista aloca as conseqüências da exploração, que é sua essência: a cada nova etapa de seu desenvolvimento, ela estabelece diferentes e intrincadas fisionomias sociais e humanas condizentes com a intensificação da exploração. Assim, “diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’ [sendo esta] constitutiva do desenvolvimento capitalista. **Não se suprime a primeira conservando-se o segundo**” (NETTO, 2001, p. 45, grifo nosso).

Efetivamente, é aceitável afiançar que a produção dos meios de vida realizada pelo homem produz, indiretamente, sua vida material. Isso significa que “O que os indivíduos são, [...] depende das condições materiais de sua produção” (MARX; ENGELS [1845-1846], 1986, p. 28).

Em síntese, a vida social da classe subalterna, no capitalismo, é baseada no tempo excedente para a produção exclusiva de valores de troca para o mercado e para a reprodução do capital. Isso significa que o sistema do capital é privado de uma orientação humano-social, o que exige, de todos aqueles que se contrapõem a esse sistema, a busca da “[...] recuperação societal de uma lógica voltada para o atendimento das necessidades humano-sociais [...] primeiro desafio mais profundo da humanidade” (ANTUNES, 2000, p. 180).

Tendo a efetivação das necessidades humano-sociais como princípio e finalidade a serem alcançados, faz-se necessário identificar alguns componentes das intituladas

necessidades humanas básicas. A identificação serve como aparato analítico à configuração e à compreensão da pobreza no capitalismo, de forma particularizada na contemporaneidade. Ou seja, permite entender a pobreza a partir de um fio condutor, estabelecendo o que é **necessário e básico** para qualquer indivíduo ter uma vida digna.

### 2.3 NECESSIDADES HUMANAS BÁSICAS: CATEGORIAS PARA INTERPRETAR A POBREZA

As variações de formas da pobreza são tantas quantas pressupõe a garantia das necessidades humanas básicas<sup>210</sup>.

As necessidades humanas básicas<sup>211</sup> são objetivas e universais<sup>212</sup>, na compreensão de que existem necessidades não variáveis, porque comuns a todos, essenciais a qualquer ser humano, independentemente de cultura, costumes, desejos e gostos. O princípio da invariabilidade dessas necessidades baseia-se na convicção de que, para haver o desenvolvimento de uma vida humana digna, é preciso que determinadas necessidades essenciais, desconsiderando opções individuais, sejam viabilizadas. As NHB são também

---

<sup>210</sup> Há várias correntes de pensamento que discutem e definem necessidades humanas, necessidades básicas. Há, inclusive, correntes que negam haver condições de se definirem necessidades humanas básicas “comuns a todos e objetivamente identificáveis” (PEREIRA, 2001, p. 38). Embora não haja, em Marx, uma objetiva explicação sobre necessidades (HELLER, 1996), tendência detectada em produções marxistas posteriores (PEREIRA, 2000), tem havido uma busca para determinar e demarcar conceitualmente esse tema. Exemplo disso são os *Relatórios de Desenvolvimento Humano*. Pereira acredita que essa busca está amarrada à justificação dos direitos sociais e das políticas públicas que lhes são correspondentes. Direitos sociais, “por sua própria natureza coletiva, guardam estreita vinculação com o conceito de necessidade, que tem relação com os princípios de igualdade, equidade e justiça social” (PEREIRA, 2000, p. 37).

<sup>211</sup> As concepções e análises sobre NHB aqui utilizadas baseiam-se, de forma mais aprofundada, na leitura que Pereira (2000) faz acerca da temática de dois autores ingleses: Len Doyal e Ian Gough.

<sup>212</sup> A objetividade e a universalidade, nessa concepção, negam o vínculo de necessidades básicas a estados subjetivos e relativos de carência, a preferências individuais por determinados bens ou serviços, ao desejo psíquico de alguém que se sente carente de algo, à compulsão por algum objeto de consumo, etc. Necessidade também não é “[...] *motivação, expectativa ou esperança* de obter algo de que se julga merecedor por direito ou promessa” (PEREIRA, 2000, p. 40, grifo do autor).

**universais**, uma vez que sua não-satisfação, em qualquer região e cultura do planeta, representa **sérios prejuízos** à vida dos sujeitos.

Doyal e Gough<sup>213</sup> entendem que essas necessidades básicas são compostas de dois conjuntos: saúde física e autonomia. **Saúde física** “[...] porque, sem a provisão devida para satisfazê-la, os homens estarão impedidos inclusive de *viver*. [...] necessidade natural que afeta a todos os seres vivos e que, em princípio, não diferencia os homens dos animais” (PEREIRA, 2000, p. 69, grifo do autor), a não ser porque, para os homens, a satisfação de uma necessidade se relaciona à provisão, a partir de um teor humano-social. Os seres humanos são algo a mais do que a dimensão biológica, o que coloca em destaque sua intencionalidade, elemento constituinte e inerente da sua natureza e existência. Isso justifica a prescrição do outro elemento do conjunto: a **autonomia**.

A **autonomia**<sup>214</sup> tem como finalidade última “[...] a defesa da democracia como recurso capaz de livrar os indivíduos não só da opressão sobre as suas liberdades (de escolha e de ação), mas também da miséria e do desamparo” (PEREIRA, 2000, p. 70).

---

<sup>213</sup> Necessidade para Doyal e Gough é uma palavra designativa – implícita ou explicitamente –, referindo uma categoria específica de finalidades pensadas como universalizantes. Distingue-se de outras finalidades, objetivos e metas pertencentes aos desejos e preferências de cada indivíduo e/ou aos significados e particularidades advindos de costumes e ambientes culturais. “As necessidades básicas são precondições universais que permitem a participação, tão ativa quanto seja possível, naquelas formas de vida que tanto os homens quanto as mulheres podem eleger, se tiverem a oportunidade de fazê-lo” (DOYAL; GOUGH, 1991, p. 159, tradução nossa).

<sup>214</sup> Ter autonomia “[...] não é só *ser livre para agir* como bem se entender, mas, acima de tudo, é *ser capaz de eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável* por suas decisões e por seus atos. [...] constitui a condição mais elementar ou ‘prévia para que o indivíduo possa considerar-se a si mesmo – ou ser considerado por qualquer outro – como capaz de fazer algo e ser responsável por sua ação’[...]” (PEREIRA, 2000, p. 71, grifo do autor). “Ser autônomo [...] consiste em possuir capacidade de eleger opções informadas sobre o que se tem que fazer e de como levá-lo a cabo” (DOYAL; GOUGH, 1991:53 *apud* PEREIRA, 2000, p. 70-71).

Para Doyal (1998), a **autonomia**, que é pessoal, pode ser descrita a partir de características mínimas nos indivíduos: (a) a capacidade intelectual para fixar metas de acordo com sua forma de vida; (b) a suficiente confiança em si mesmo para desejar e atuar junto à vida social; (c) a possibilidade de formular finalidades consistentes e ser capaz de comunicá-las aos outros; (d) a percepção de suas ações como sendo próprias, possibilitando a compreensão das restrições empíricas que dificultam ou impedem o alcance de suas metas, podendo sentir-se responsável pelas decisões tomadas e pelas suas conseqüências.

O nível de **autonomia** de uma pessoa é afetado por algumas variáveis, que impõem graves restrições ao indivíduo, originadas de diversos fatores, tais como: (a) **culturais**, através da exclusão de minorias sociais de determinados papéis; (b) **econômicas**, determinadas pelo desemprego ou pela pobreza; e (c) **sobrecargas geradoras de outras formas de opressão**, configuradas, por exemplo, na dupla jornada de trabalho da mulher. As restrições podem ser expressas por um conjunto de categorias-chave: a **compreensão** que o indivíduo tem de si mesmo e de sua cultura e do esperado dele nessa cultura; a **capacidade psicológica**, que lhe permite estabelecer opções para si mesmo; e as **oportunidades objetivas**, que o capacitam a agir de acordo com seus objetivos (DOYAL e GOUGH, 1994; MACÊDO, 1999; PEREIRA, 2000). Essas categorias, ainda conforme Doyal e Gough, podem ser prejudicadas se houver um *déficit* em três atributos: saúde mental, habilidade cognitiva e oportunidade de participação. O primeiro – **saúde mental** – relaciona-se diretamente à primeira categoria-chave, compreensão do “eu e da cultura”; o segundo – **habilidade cognitiva** – tem conexão com a **capacidade psicológica**, que solicita “racionalidade e responsabilidade” do indivíduo; o terceiro atributo – as **oportunidades** – incide sobre a capacidade das pessoas de realizarem escolhas conseqüentes (DOYAL; GOUGH, 1994).

A **saúde física** e a **autonomia** são necessidades básicas que devem ser satisfeitas ao mesmo tempo, uma vez que é “[...] uma equação que não pode ser desmembrada” (PEREIRA, 2000, p. 69). Ambas são precondições aos seres humanos para que esses “[...] possam efetivamente se constituir como tais (diferentes dos animais) e realizar qualquer outro objetivo ou desejo socialmente valorado” (PEREIRA, 2000, p. 68). Orientam-se por dois princípios-chave, a **participação** e a **libertação**<sup>215</sup>. Apesar de as necessidades humanas básicas precisarem ser satisfeitas concomitantemente, esse ponto de vista considera que, apenas através da satisfação da **saúde física**<sup>216</sup>, a **autonomia** é formada.

No entendimento de que “[...] necessidades comuns em diferentes contextos não implicam soluções semelhantes, mas, ao contrário, podem mobilizar uma infinidade de produtos, serviços, atividades e relacionamentos na direção da satisfação dessas necessidades” (MACÊDO, 1999, p. 12), as NHB, para serem satisfeitas, precisam ser acompanhadas de **necessidades intermediárias**<sup>217</sup>, porque estas contribuem para a efetivação da **saúde física** e da **autonomia**. Não obstante isso, as necessidades básicas e as condições para atendê-las são

---

<sup>215</sup> Presume-se que seja “[...] a libertação real no mundo real e através de meios reais; que não se pode superar a escravidão sem a máquina a vapor, a *Mule-Jenny* [primeira máquina de tecer automática], nem a servidão sem melhorar a agricultura; e que não é possível libertar os homens enquanto não estiverem em condições de obter alimentação e bebida, habitação e vestimenta, **em qualidade e quantidades adequadas** [...]. A ‘libertação’ é um ato histórico e não um ato de pensamento, e é efetivamente por condições históricas [...]” (MARX; ENGELS [1845-1846], 1986, p. 65, grifo nosso).

<sup>216</sup> Como a perspectiva de **saúde física** está ligada às “provisões de conteúdo humano-social” (PEREIRA, 2000, p. 69), sem as quais os homens estão impedidos de *viver*, associa-se, em concordância, o exposto por Marx e Engels: “[...] o primeiro pressuposto de toda a existência humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para ‘fazer história’. Mas, para viver, é preciso, antes de tudo comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção dos meios que permitam a satisfação destas necessidades, a produção da própria vida material, e, de fato, este é um ato histórico, uma condição fundamental de toda a história, que ainda hoje, como há milhares de anos, deve ser cumprido todos os dias e todas as horas, simplesmente para manter os homens vivos” [1845-1846] (1986, p. 39).

<sup>217</sup> Alimentação nutritiva e água potável, habitação adequada, ambiente de trabalho desprovido de riscos, ambiente físico saudável, cuidados de saúde apropriados, proteção à infância, relações primárias significativas, segurança física, segurança econômica, educação apropriada e segurança no planejamento familiar, na gestão e no parto. Compõem ainda as necessidades humanas básicas os intitulados *satisfadores* específicos, vinculados às necessidades locais vivenciadas por grupos particulares ou minorias sociais (mulheres, idosos, pessoas portadoras de deficiências, estratos sociais submetidos à opressão racial, sexual, de origem social, intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, etc.) e pequenas comunidades (PEREIRA, 2000).

as mesmas para todas as pessoas, independentemente de classe social e idade, podendo ser diferentes as formas de atendimento.

Vê-se, pois, que o enfoque das necessidades humanas básicas é importante para definir e interpretar a pobreza. Esse enfoque permite melhor compreender as multidimensões desse fenômeno complexo, considerando sua multifacetada caracterização: carência, privação e destituição conjugadamente a diferentes formas de desigualdade e subalternidade, aspectos que geram sérios prejuízos “[...] à vida material dos homens e à atuação destes como sujeitos (informados e críticos)” (PEREIRA, 2000, p. 67). Esses prejuízos constituem os “[...] impactos negativos cruciais que impedem ou põem em risco a possibilidade objetiva de viver física e socialmente em condições de poder expressar a sua capacidade de participação ativa e crítica” (PEREIRA, 2000, p. 67, grifo do autor). Estabelecem, porém, um duplo dano ao sujeito que não tem essas necessidades atendidas: um dano físico, ligado às privações fundamentais, impeditivas do usufruto de condições dignas de vida, desfavorável à participação social; e um dano cognitivo ou racional, eminentemente político, “[...] que, integrado ao dano anterior, impedirá as pessoas de possuírem autonomia básica para agir de modo informado e discernido” (PEREIRA, 2000, p. 69). A satisfação das necessidades humanas básicas é condição indispensável ao equacionamento de tais prejuízos.

As proposições contidas nas definições e nos elementos fundamentadores das NHB não são consensuais. Apesar de haver uma determinada uniformidade quanto à compreensão de que a pobreza abrange uma complexidade de fatores, são muitas as concepções a respeito dela, bem como são muitas as maneiras de analisá-la. Nesse sentido, as formulações sobre NHB aqui empregadas servem também como núcleo estruturante da análise crítica sobre outras concepções acerca da pobreza e das formas de enfrentá-la.

Estando contextualizado o eixo estruturador da lógica teórica e analítica adotada nesta pesquisa, pelo que foram trazidas definições e elucidações sobre a pobreza na América Latina e sobre seu vínculo orgânico ao sistema do capital, o que segue descreverá algumas das posições teóricas, bem como conceitos e medidas que têm sido usados por órgãos internacionais e apoiadores das reformas estruturais. O objetivo é deixar clara a posição hegemonicamente assumida pelo sistema do capital, identificando-se as concepções deste em relação a políticas de “enfrentamento<sup>218</sup>” à pobreza.

#### 2.4 A POBREZA NA LÓGICA DA REPRODUÇÃO DO CAPITAL

A pobreza não é fato que passe despercebido pelo capital, por seus teóricos e pelos organismos representativos, já que sua presença forte é fator problemático ao capitalismo. Embora conseqüência irremediável das relações sociais de exploração, a pobreza, quando atinge os patamares alcançados, torna-se, mesmo para o sistema do capital, um fenômeno que precisa ser minimizado, principalmente se seus índices vêm agregados a altos índices de desigualdade e violência<sup>219</sup>.

Em vista disso, os organismos tuteladores e os intelectuais apoiadores do capital desenvolvem teorias, mecanismos e programas para mitigar a pobreza. É preciso, pois, apropriar-se dessas teorias/mecanismos identificados com o sistema do capital, cuja análise torna possível estabelecer o contraponto, ou seja, conhecer tais proposições constrói a possibilidade de desvendá-las e, a partir disso, de realizar contraposições.

---

<sup>218</sup> Nesta produção, a palavra enfrentamento é escrita entre aspas quando referida a propostas de “enfrentamento” à pobreza realizadas por organismos e/ou teóricos apoiadores das reformas estruturais. As aspas referem a posição de ser impossível enfrentar, no sentido de exterminar, a pobreza no sistema do capital.

<sup>219</sup> Sobre essa preocupação – pobreza agregada a altos índices de desigualdade e de violência –, ver, dentre outros, Banco Mundial (2000; 2001; 2001a; 2003).

Com diferenças conceituais e analíticas, a pobreza tem sido reconhecida atualmente, mesmo pelos teóricos liberais, como Amartya Sen<sup>220</sup>, e pelas agências “patrocinadoras da globalização” (BIRD, BID, FMI), como fenômeno complexo, que conjuga, nos sujeitos pobres, uma gama de elementos multifacetados e multidimensionais que interagem e se reforçam mutuamente, afetando a vida social dessa população em vários aspectos (econômicos, políticos, sociais, culturais, psicológicos). Tornou-se também posição das Nações Unidas, através de seu RDH (desde 1990). Portanto, mesmo as análises teóricas sobre pobreza realizadas por órgãos e por intelectuais defensores da globalização articulam aspectos ligados a restrições quantitativas – vinculadas à renda – e a condições qualitativas – estabelecidas a partir das condições e do modo de vida da população pobre.

No entanto, apesar do avanço nas definições e nas análises sobre pobreza realizadas pelos patrocinadores e pelos apoiadores da globalização, a sua mensuração, de fato, ainda se concentra nos níveis de renda.

Nos itens a seguir (2.4.1 e 2.4.2), busca-se explicitar dois elementos essenciais. O primeiro é a verificação de como a pobreza é mensurada, caracterizando os indicadores e as medidas empregadas. O segundo é a identificação da lógica conceitual empregada por alguns dos apoiadores do ajuste estrutural, definidores das propostas de “enfrentamento” à pobreza.

---

<sup>220</sup> Amartya Sen foi membro da Presidência do Banco Mundial (1996-97), além de Prêmio Nobel de Economia em 1998. Seus estudos têm influenciado a construção de indicadores, análises e programas da Nações Unidas e do Banco Mundial. É um dos criadores do IDH, publicado em 1999 e adotado pela ONU como indicador de perfilamento da qualidade de vida das pessoas no mundo.

### 2.4.1 Recortes metodológicos de mensuração da pobreza

A exemplo das diversas definições e compreensões acerca da pobreza, não existe uma metodologia universal para medi-la. Há uma determinada concordância<sup>221</sup> de que a sua medição deve incluir dois exercícios distintos, porém inter-relacionados: a **identificação** das pessoas pobres e a **agregação** da pobreza nos parâmetros estatísticos com respeito aos identificados como pobres – método aplicado para a construção do *Panorama Social da América Latina* (CEPAL, 2001).

O primeiro aspecto [identificação] se aborda a partir de um patamar denominado linha de pobreza (**z**), que permite identificar a população cuja renda *per capita* (**ypc**) é inferior ao custo de uma cesta para satisfação das necessidades básicas (**ypc < z**).[...] a agregação é levada a cabo selecionando um indicador que considere os déficits de renda das pessoas com relação ao valor da linha de pobreza (CEPAL, 2001, p. 42, tradução nossa).

Ou seja, a abordagem predominante de identificação caracteriza uma **linha de pobreza** divisória, fixando o nível de renda abaixo do qual os indivíduos são diagnosticados como sendo pobres. Partindo desse ponto, essa medida faz a contagem do “[...] número de pessoas abaixo da linha de pobreza – assim chamada incidência [...] – e define o índice de pobreza como a proporção total da população que resulta estar abaixo da linha de pobreza (quer dizer, a fração da população identificada pobre) (SEN, 2001, p. 165).

Portanto, para medi-las, há a **determinação de medidas-padrão da pobreza e da renda**, estabelecidas a partir de escalas de equivalência. Aplicando-se os dados da determinação das linhas de pobreza àqueles sobre renda e consumo, há o estabelecimento de vários indicadores padrão: (a) incidência da pobreza (também intitulada taxa de pobreza ou

---

<sup>221</sup> Ver PNUD (1997; 2000; 2004), Banco Mundial (2000; 2001; 2001a), CEPAL (2001) e SEN (2001).

índice de contagem da pobreza), a qual estabelece o percentual da população cuja renda ou despesa de consumo *per capita* se encontram abaixo da linha de pobreza, ou seja, a percentagem da população que não tem meios para comprar uma cesta básica; (b) profundidade da pobreza, que “[...] mede a gravidade da situação dos pobres, o quão abaixo da linha de pobreza se encontram seus níveis de consumo” (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 20); (c) gravidade da pobreza, relacionada ao hiato<sup>222</sup> de pobreza, a qual atribui aos mais pobres “[...] um ‘peso’ maior na agregação que aos que estão mais perto da linha de pobreza – os menos pobres” (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 20).

Embora seja um indicador básico, a taxa de pobreza deve ser completada com a profundidade e a gravidade da pobreza para se entender o que acontece com os mais pobres. Isto se deve a que a taxa de pobreza pode baixar sem que a situação dos mais pobres melhore – por exemplo, quando os que saem da pobreza são os que se encontram mais perto da linha de pobreza, e não os que estão mais afastados. [...] os dados necessários para se determinar a profundidade e a gravidade da pobreza são os mesmos que para a taxa de pobreza (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 20).

Sen (2001) é de opinião de que a identificação e a agregação, mesmo quando reúnem o hiato de renda<sup>223</sup> (não tão amplamente usado como os dois primeiros), são elementos necessários, mas não suficientes, como base informacional adequada para a medição da pobreza, uma vez que “[...] juntas não podem ser adequadas, pois nenhuma presta qualquer atenção à distribuição de renda *entre* os pobres” (SEN, 2001, p. 165, grifo do autor). Nesse sentido, acrescentou um outro parâmetro<sup>224</sup> estatístico para medir a distribuição de renda ou a desigualdade entre os pobres. Essa medida de desigualdade origina-se no Coeficiente de Gini e tem sido denominada Medida de Sen.

---

<sup>222</sup> O hiato da pobreza mede o déficit total de todos os pobres: sua insuficiência de renda em relação à linha de pobreza.

<sup>223</sup> “[...] mede a renda adicional que seria necessária para elevar todos os pobres até o nível da linha de pobreza, isto é, a renda extramínima que seria suficiente para eliminar a pobreza” (SEN, 2001, p. 166).

<sup>224</sup> Para maiores esclarecimentos, ver Sen (2001).

A Medida de Sen tem sido usada em muitos trabalhos sobre avaliação de pobreza. O criador dessa medida demonstra um certo ceticismo sobre a adequação da mesma (SEN, 2001, p., 165), assinalando que, fundamentalmente, a questão relativa à medição da pobreza

[...] no espaço de rendas parece-me ser a necessidade de prestar atenção a *todos* os três aspectos [identificação, agregação, medida de desigualdade] – particularmente incorporar a sensibilidade à distribuição (em vez de insistir que esta incorporação seja feita de forma muito *específica*) (SEN, 2001, p. 169, grifo do autor).<sup>225</sup>

A partir da multidimensionalidade da pobreza, o Banco Mundial (2001a) considera que as dimensões – falta de oportunidade, baixas capacidades, baixo nível de segurança e baixa capacitação<sup>226</sup> – constituem elementos que devem ser considerados nos processos de medição da pobreza. Tais dimensões indicam haver modalidades de pobreza fixadas em quatro tipos. Em primeiro lugar, a pobreza de renda, caracterizando “[...] um grupo demográfico cuja renda pessoal, ou consumo, é inferior ao estabelecido por uma ‘linha de pobreza’ [...]”. Os quase-pobres de renda constituem um grupo demográfico separado, mas estreitamente relacionado, situado perto desta linha” (COUDOUÉL; HENTSCHEL, 2001, p. 16). Em segundo, a pobreza em segurança, caracterizando “[...] um grupo demográfico que enfrenta riscos particularmente altos. [...] podem ser materiais (por meio de choques de renda ou esgotamento dos bens), mas também podem se relacionar com a segurança do indivíduo em situações de violência ou perseguições políticas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2). Em terceiro, a pobreza em educação, onde são mensurados índices de alfabetização, taxas de matrícula escolar e anos de escolarização concluídos. E, por fim, a pobreza em saúde, caracterizando “[...] um grupo demográfico cujos resultados, ou expectativas, em saúde se

---

<sup>225</sup> O questionamento de Sen faz-se em relação à relevância do espaço de rendas para a medição da pobreza: “[...] a pobreza é melhor vista em termos de uma deficiência de capacidade do que em termos da falha em satisfazer as ‘necessidades básicas’ de mercadorias especificadas” (2001, p. 172).

<sup>226</sup> A melhor explicação de cada uma dessas dimensões pode ser encontrada neste capítulo, no item 2.4.2.

encontram abaixo de uma linha de pobreza em saúde definida” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 2).

Estabelecidas essas dimensões da pobreza, o Banco Mundial (2001) indica níveis de agregação e fontes de dados possibilitadores da construção da medição da pobreza, conforme o exposto no QUADRO 3.

QUADRO 3  
Aporte metodológico do Banco Mundial para mensuração da pobreza  
– níveis de agregação e fontes dos dados(1)

NÍVEIS DE AGREGAÇÃO		FONTES DOS DADOS
Contas nacionais	PIB, consumo, investimentos, exportações, importações, etc.	Dados administrativos <sup>(2)</sup> : sistema de contas, estatísticas sobre comércio exterior.
	Dados sobre as finanças públicas: receita e despesa por categorias.	Dados administrativos: orçamentos e resultados.
	Preço ao consumidor e ao produtor.	Pesquisas de preços.
	Indicadores sociais.	Dados administrativos.
	Dados climatológicos: temperatura, precipitações, etc.	Pesquisas: observações diretas.
Dados locais	Preços ao consumidor e ao produtor, dados climatológicos, contas nacionais e nível regional.	Pesquisa de preços. Dados administrativos: sistemas de contas nacionais.
	Disponibilidade de serviços.	Pesquisas domiciliares <sup>(3)</sup> : de emprego Estudos qualitativos <sup>(4)</sup> .
	Utilização dos serviços.	Pesquisas domiciliares de acompanhamento e de satisfação.
Dados pessoais e domiciliares	Consumo e renda das famílias; condições de vida, indicadores sociais.	Pesquisas domiciliares sobre orçamento, despesas, rendas, temáticas.
	Estatísticas demográficas, acesso aos serviços – sem consumo ou renda.	Censos demográficos <sup>(5)</sup> .
	Nível de vida das famílias – sem especificar consumo ou renda.	Pesquisas domiciliares de acompanhamento.
	Prioridades das famílias, percepções sobre o bem-estar, satisfação dos usuários.	Estudos qualitativos. Pesquisas domiciliares de acompanhamento.

FONTE: Banco Mundial (2001 a). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*.

Notas:

- (1) As fontes dos dados fornecem informações essenciais sobre a pobreza e a multidimensionalidade de questões que a ela se relacionam.
- (2) Dados administrativos fornecidos pelos ministérios e órgãos especializados dos governos e que não permitem a tabulação combinada ou a análise da pobreza em suas diferentes dimensões.
- (3) Pesquisas domiciliares, fundamentais para a análise da distribuição do bem-estar e das características da pobreza, existindo tipos variados, como estudo de medição dos níveis de vida, pesquisas sobre despesas e renda, pesquisas sobre emprego, pesquisas demográficas e sobre saúde, pesquisas rápidas de acompanhamento e pesquisas de satisfação, pesquisas especializadas e pesquisas temáticas.
- (4) Estudos qualitativos (avaliações qualitativas e participativas) realizados através de avaliações dos beneficiários, de pesquisas etnográficas, estudos longitudinais de aldeia e avaliações participativas.
- (5) Censos demográficos que contêm informações sobre toda a população.

A medição da pobreza referenciada em dimensões e no estabelecimento de variáveis e indicadores deve, de acordo com o Banco Mundial, a CEPAL e o PNUD, ser realizada a partir de dados quantitativos e qualitativos, examinando todas as fontes de dados disponíveis no país avaliado. Esses dados devem ser levantados com o objetivo de compreender, de forma abrangente, a pobreza e seus determinantes<sup>227</sup> (identificando quem são e onde estão os pobres, bem como o que os está impedindo de sair dessa situação e as diversas dimensões da pobreza).

Independentemente da metodologia empregada, a medição da pobreza ainda se concentra nos níveis de renda e no consumo, muitas vezes mediante o uso de pesquisas domiciliares periódicas<sup>228</sup> (Banco Mundial, CEPAL), que a examinam sob aspectos monetários. Essa abordagem operacional recorre, como se pode ver no QUADRO 3, a indicadores físicos da população, para medir sua incidência. Dados antropométricos, como baixo peso, estatura de crianças e taxas de mortalidade, são utilizados para medir a pobreza extrema. A incorporação da insatisfação de necessidades como educação, saúde e saneamento como elementos que também caracterizam a pobreza significa avanços e abre maiores possibilidades às ações de “enfrentamento” à pobreza.

---

<sup>227</sup> No entanto, como se pode perceber, são instrumentos de análise quantitativos da renda e do consumo que têm definido a magnitude da pobreza, a saber: (a) incidência geográfica e mapas espaciais (localização geográfica da pobreza de renda no país); (b) perfil da pobreza de renda e consumo (quem são os pobres, onde se encontram, que fazem, como ganham a vida, como têm acesso aos serviços do governo e os utilizam, quais seus níveis de vida quanto à saúde, educação e nutrição); (c) análise do risco de pobreza (determinação, a partir do perfil de pobreza, dos riscos de ser pobre para diferentes grupos da população; combinação de características como gênero, procedência urbana e rural, idade, grupo étnico); (d) origem da desigualdade de renda; (e) múltiplos assuntos relacionados com a pobreza (a partir das configuração das características da pobreza, há a averiguação das múltiplas correlações da pobreza, por exemplo, a partir de determinantes dos níveis de educação, salários sem qualificação, hectares de terra agrícola, valor dos bens das famílias, etc.); (f) análise da incidência (avalia o impacto da distribuição do gasto público e dos impostos, quantifica a parte da renda e das despesas totais que um segmento específico da população recebe e paga; essa análise utiliza como variantes o tipo de família e a situação geográfica); (g) simulações sobre o efeito do crescimento e da desigualdade sobre a pobreza (utilizando-se a distribuição de despesas e renda *per capita*) (BANCO MUNDIAL, 2001a).

<sup>228</sup> Onde são buscadas informações, em unidades familiares, sobre seus hábitos de gasto e fontes de renda, através de pesquisa por amostragem. “Estes tipos de pesquisa se complementam, cada vez mais, com técnicas participativas, nas quais se pergunta aos indivíduos quais são suas necessidades básicas e como definiriam o término da pobreza” (BANCO MUNDIAL, 2002, p. 1, tradução nossa). Para melhor visualização dos elementos de investigação participativa proposto pelo Banco Mundial, ver Banco Mundial (2001a).

Mesmo que as linhas de pobreza traçadas atualmente abarquem informações além da alimentação (tais como habitação, saneamento, saúde, educação, etc.), elas têm a pretensão de mensurar a renda<sup>229</sup> monetária necessária para que, diante de algumas necessidades, hábitos da população e preços vigentes, os indivíduos possam viver uma vida que esses organismos consideram socialmente admissível<sup>230</sup>. Esse nível mínimo tem sido denominado linha de pobreza.

Conforme o já assinalado, através da identificação das linhas de pobreza, há a pretensão de identificar a população cuja renda *per capita* é inferior ao custo de uma cesta de bens satisfatórios às necessidades mínimas.

As linhas de pobreza são limites monetários de demarcação entre os pobres e os que não o são. [...]. Como são linhas artificiais – às vezes basta um pequeno aumento nas despesas para tirar uma família inteira da pobreza – atualmente é comum a utilização de múltiplas linhas para distinguir diferentes níveis de pobreza. De forma geral, as linhas de pobreza são os níveis de recursos materiais de que um indivíduo necessita para comprar uma cesta de alimentos (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 17).

As linhas de pobreza têm sido determinadas de várias maneiras.<sup>231</sup> A primeira, **linha de pobreza relativa**, estabelece “[...] arbitrariamente, um nível em relação às despesas [...] ou à renda média do país –, por exemplo, cálculo da linha como 60% do valor médio do país” (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 18). É definida a partir de necessidades a serem

---

<sup>229</sup> Parece coerente com uma sociedade mercadorizada, onde as necessidades dos indivíduos são medidas pelo valor de troca, que a medição da pobreza seja centrada na renda.

<sup>230</sup> O necessário para satisfazer essas necessidades tem variado no tempo e nas sociedades. Esse mínimo, hoje, tem sido definido como U\$1 diário por pessoa, o que significa ser impossível a garantia das NHB definidas por Doyal e Gogh. A definição de U\$1 dólar/dia traduz a lógica e o critério definido como entendimento do que é necessidade mínima.

<sup>231</sup> Assim como há diferentes métodos para defini-las. Um dos métodos mais usados é o que avalia o custo da cesta básica. A partir dos preços locais, há a valorização de uma cesta de produtos consumidos habitualmente pelos pobres: alimentação que cubra as necessidades nutricionais, tomando em consideração hábitos de consumo, disponibilidade efetiva de alimentos e seus preços relativos (CEPAL, 2001, p. 39). São acrescentadas a isso despesas particulares de produtos não alimentares congruentes com as despesas dos pobres. Qualquer que seja o método utilizado, as linhas de pobreza “[...] sempre conterão um componente de arbitrariedade elevado” (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 18). Para maior aprofundamento sobre linhas de pobreza, escalas de equivalência e indicadores-padrão, ver Sen (2001), Banco Mundial (2001a; 2002); e Rocha (2003).

satisfeitas em razão do modo de vida predominante na sociedade analisada, delimitada por um conjunto de indivíduos “relativamente pobres” em sociedades onde o mínimo de sobrevivência é assegurado a todos.<sup>232</sup> “Nesse sentido, a linha de pobreza relativa se articula às questões gerais – não específicas à população pobre – de distribuição de renda e à mensuração das desigualdades de renda como indicador de bem-estar da sociedade como um todo” (ROCHA, 2003, p. 14).

A segunda, **linha de pobreza absoluta**, “[...] baseia-se no padrão do que as famílias devem ser capazes de consumir para que não lhes falte o mínimo necessário. A linha de pobreza absoluta é fixada no tempo e no espaço, enquanto a linha de pobreza relativa pode variar” (COUDOUEL; HENTSCHEL, 2001, p. 18). Conforme os organismos internacionais, a medição da pobreza absoluta está intimamente ligada aos aspectos de sobrevivência física e à não-satisfação das necessidades consideradas mínimas, específicas da população pobre.

A adoção de linha de pobreza absoluta parece ser ainda de grande relevância para a análise da pobreza em países periféricos, no entanto, a adoção da cesta básica como padrão único vincula esses exclusivamente no aspecto de insuficiência de renda que atenda àquele consumo considerado mínimo, o que não permite, por exemplo, chegar a conclusões sobre o estado nutricional dessa população. Na verdade, a renda sofre tanto mais restrições à sua utilização quanto mais pobre é o país. São restrições à renda como indicador de referência, pois implica associar níveis de bem-estar ao grau de sucesso na integração das famílias à economia de mercado, desconsiderando autoprodução e outros consumos não monetários que têm impacto relevante justamente sobre as condições dos mais pobres. Desse modo, quando uma parte preponderante não é atendida via transações mercantis, a renda se torna um critério irrelevante para delimitar a população pobre (ROCHA, 2003, p. 17).

---

<sup>232</sup> A União Européia é um bom exemplo, utilizando três padrões de linha de pobreza relativa, estipulados entre 40%, 50% e 60% do rendimento médio da população. Esses padrões implicam valores diferenciados em cada país. A utilização desses indicadores permite medir a pobreza relativa em cada país, mas impede de forma mais precisa e direta a comparação entre eles.

Agregadamente às linhas<sup>233</sup> de pobreza relativa e absoluta, tem havido uma outra demarcação para distinguir níveis de pobreza: a **linha de indigência** ou **pobreza extrema** (CEPAL). Esta

[...] corresponde ao custo da cesta alimentícia, entendendo-se por indigentes (ou extremamente pobres) as pessoas que residem em lares cujas rendas são tão baixas que, ainda que se destinassem integralmente à compra de alimentos, não permitiriam satisfazer adequadamente as necessidades nutricionais de todos os membros (CEPAL, 2001, p. 39, tradução nossa).

Então, a linha de indigência, ou pobreza extrema, relaciona-se especificamente ao caráter alimentar.

Quando se refere ao conjunto mais amplo de necessidades, trata-se da chamada linha de pobreza. Esses parâmetros são utilizados como crivo para distinguir, na população total, dois subgrupos, de acordo com a sua renda: respectivamente, indigentes e não-indigentes, no caso de linha de indigência, e pobres e não-pobres, quando utiliza linha de pobreza. Assim, **pobres são aqueles com renda situada abaixo do valor estabelecido como linha de pobreza**, incapazes, portanto, de atender ao conjunto de necessidades consideradas mínimas naquela sociedade. Indigentes, um subconjunto dos pobres, **são aqueles cuja renda é inferior à necessária para atender apenas as necessidades nutricionais** (ROCHA, 2003, p. 13, grifo nosso).

Para mensurar as linhas de pobreza, são adotados diferentes índices de referência internacional.<sup>234</sup> Para América Latina e Caribe, a referência<sup>235</sup> é de U\$1 *per capita*/dia para definir a população em situação de pobreza extrema ou indigência, e de U\$2 *per capita*/dia

---

<sup>233</sup> As diferenças entre linhas de pobreza relativa e linhas de pobreza absoluta são de difícil delimitação, uma vez que não há uma concordância sobre, por exemplo, necessidades mínimas de sobrevivência.

<sup>234</sup> “O primeiro a utilizar a linha de pobreza de ‘um dólar diário’ *per capita* foi o Banco Mundial (1990), afim de poder realizar comparações da pobreza extrema em nível internacional. A linha original foi medida a preços internacionais de 1985, convertidos à moeda nacional pelo tipo de câmbio de PPA [Paridade de Poder Aquisitivo]. Posteriormente, o Banco Mundial (2001) atualizou a linha de pobreza e a fixou em U\$1.08 *per capita*, a preços internacionais de 1993. [Os informes a partir de 2003] se utilizam do índice de preços ao consumidor dos Estados Unidos para atualizar essa linha de junho de 1993 a junho de 1999. Como consequência disso, na atualidade, a linha original de pobreza equivalente a um dólar diário por pessoa a preços de 1985 é de 1.24 dólares a preços de 1999. Isto corresponde a entrada mensal de 37.20 dólares” (CEPAL, 2003a, p. 15).

<sup>235</sup> A referência de U\$1/dia ajustado pela PPA representa um marco internacional mínimo de pobreza empregado pelo Banco Mundial, segundo o qual uma pessoa é considerada pobre em qualquer parte do mundo. Seu valor corresponde a média das 10 linhas de pobreza nacionais *per capita* mais baixas do mundo, pertencentes a países da África e da Ásia.

para classificar a população como pobre. Para a Europa do leste e as repúblicas da antiga União Soviética, tem sido aplicada a referência de U\$\$4 norte-americanos/dia. Para a comparação entre países centrais, tem sido usada uma referência de U\$\$14,4/dia. Essas referências são convertidas em moeda nacional pelo tipo de câmbio da PPA, que mede o poder aquisitivo (consumo de bens e serviços) relativo às moedas dos países.

Os países adotam, também,<sup>236</sup> linhas de pobreza nacionais. Os países periféricos, de forma geral, têm empregado o método da “pobreza alimentar”, ou seja, linhas que medem a pobreza absoluta e a indigência. Nos países centrais, as linhas de pobreza nacionais são adotadas para medir a pobreza relativa.

A CEPAL<sup>237</sup> utiliza linhas de pobreza nacionais, quando disponíveis, uma vez que considera que as mesmas representam melhor a real situação social dos países da América Latina e Caribe e

[...] portanto, [são] mais pertinentes para medir a magnitude da pobreza e identificar os grupos da população mais afetados. As medições que resultam da utilização destas linhas nacionais põem de manifesto, segundo as cifras contidas em um mesmo quadro, que a pobreza extrema na região afeta um contingente de latino-americanos e caribenhos mais elevado do que se depreende através do uso da linha de ‘1 dólar dia’, expressa em dólares de paridade de poder aquisitivo (CEPAL, 2005, p. 27, tradução nossa).

---

<sup>236</sup> Por indicação das Nações Unidas (ver CEPAL, 2003, 2004, 2005), “[...] para supervisionar as tendências da pobreza, os países deveriam utilizar-se de indicadores baseados no limiar da pobreza de cada país, se há disponibilidade deles” (Divisão de Estatística das Nações Unidas *apud* CEPAL, 2005, p. 33, tradução nossa).

<sup>237</sup> Uma descrição sintética do método de medição da pobreza utilizado pela CEPAL pode ser encontrado no *Panorama Social de América Latina 2002-2003* (CEPAL, 2003). Uma descrição mais detalhada pode ser encontrada no documento *Magnitude de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta* (CEPAL, 1991b).

Assim, ela classifica como pobre aquela pessoa cuja renda per capita familiar é inferior ao valor considerado necessário para satisfazer suas “necessidades essenciais”. A linha de pobreza é expressa em moeda de cada país, determinada por uma cesta básica de alimentos – correspondente a cada país ou zona geográfica –, considerada necessária para suprir as necessidades nutricionais da população, respeitando hábitos de consumo, disponibilidade de alimentos, preços relativos e diferenças de preços entre zonas metropolitanas urbanas e rurais (CEPAL, 2003, 2004). Conforme a CEPAL, as linhas de pobreza nacionais de que se vale “[...] têm uma clara vinculação com as realidades nacionais e permitem uma interpretação mais intuitiva de seus resultados. As linhas de pobreza internacionais carecem, em rigor, de uma interpretação desse tipo” (CEPAL, 2005, p. 33, tradução nossa).

Além das medidas citadas, desde 1990, o PNUD tem divulgado, através do *Relatório de Desenvolvimento Humano*, o índice de desenvolvimento humano<sup>238</sup>. Trata-se de um indicador baseado na média aritmética simples, que

[...] mede as realizações médias de um país em três dimensões básicas: uma vida longa saudável, medida pela esperança de vida à nascença; conhecimento medido, medido pela taxa de alfabetização de adultos e pela taxa de escolarização bruta combinada dos ensinos primário, secundário e superior; e um padrão de vida digno medido pelo PIB *per capita* em dólares PPC (paridade de poder de compra). O índice é construído utilizando indicadores que estão corretamente disponíveis em nível mundial e uma metodologia simples e transparente (PNUD, 2004, p. 137).

Há uma determinada concordância, entre autores e órgãos avaliadores da pobreza mundial, de que o IDH sintetiza, de alguma forma, as discussões – desde a década de 60 – sobre índices sintéticos de desenvolvimento, no entanto, alguns autores, dentre eles Sonia

---

<sup>238</sup> Para melhores informações sobre o cálculo desse indicador, ver PNUD (2004).

Rocha (2003), apontam que o mesmo não trouxe uma solução acertada para que se possa, de fato, comparar e monitorar a incidência da pobreza em diferentes países. O fato de o IDH ser construído com indicadores que são médias,

[...] mascara a ocorrência de situações extremas associadas à desigualdade de bem-estar entre os indivíduos. Nesse sentido, por exemplo, o IDH não permite diferenciar, em um dado nível de PIB *per capita*, qual a incidência de pobreza que ocorre como resultado da desigualdade de renda em cada país (ROCHA, 2003, p. 24).

O PNUD tem apresentado, ainda, o índice de pobreza humana<sup>239</sup>, que mede as carências quanto ao desenvolvimento humano básico, nas mesmas dimensões que o IDH. As variáveis empregadas são: o percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; o percentual de adultos analfabetos e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado, medidas pelo percentual de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável e pelo percentual de crianças menores de cinco anos com insuficiência de peso (PNUD, 2002).

Como se viu, há uma diversidade de conceitos e formas de medir a pobreza, o que cria obstáculos no estabelecimento de comparações internacionais. Outrossim, a maioria quantifica a pobreza a partir de “[...] um valor monetário ou renda disponível que um indivíduo ou família recebem em dado período” (SOARES, 2003, p. 43).

---

<sup>239</sup> A pobreza humana, para o PNUD, significa a negação das escolhas e oportunidades básicas para o desenvolvimento humano, refletida em vida curta, falta de educação elementar, falta de meios materiais, exclusão e falta de liberdade e dignidade. A pobreza humana é multidimensional, ao invés de unidimensional; centrada nas pessoas, privilegiando a qualidade de vida humana e não as posses materiais (PNUD, 1997).

Compreende-se que a medição da pobreza tendo como centro a renda embute uma visão estreita e reduz, mesmo que o discurso seja diferente, essa complexa expressão da questão social a elemento simples e reiterador da representação social naturalizada e banalizada de que o pobre é **pessoa desprovida de necessidades humanas básicas**. Ou seja, a adoção do critério de mensuração de renda dólar/dia ou custo da cesta básica com certeza, representa valores que não garante necessidades nutricionais e, muito menos, as necessidades humanas básicas. Nesse sentido, interpreta-se que a definição dessas medidas padrão demonstra o que os organismos internacionais consideram, de fato, aspectos “imprescindíveis” à sobrevivência física e quais são as necessidades consideradas mínimas específicas da população pobre. O que é possível ser comprado com um ou dois dólares/dia define a arbitrariedade de tratamento àquele que é considerado pobre.

A complexidade de elementos que compõem a pobreza sugere que as metodologias de mensuração deveriam identificar seus diferentes níveis existentes em um determinado país ou região, uma vez que isso requer políticas sociais diferenciadas. Ao valorizar e dar maior saliência aos indicadores de pobreza absoluta<sup>240</sup>, são escamoteadas, de alguma forma, as demais situações de pobreza.

Além disso, o uso de diferentes metodologias de mensuração resulta em diferentes índices, permitindo interpretações diversas sobre a magnitude da pobreza, o que, sem dúvida, definirá o aporte de investimentos financeiros.

---

<sup>240</sup> Não que tais dados não sejam imprescindíveis.

Ao comparar-se<sup>241</sup> a magnitude da pobreza e da indigência, estimada a partir de linhas internacionais (US\$2/dia, linha de pobreza e US\$1, linha de indigência) utilizadas pelo Banco Mundial (2001, 2004, 2004a), com a obtida pela CEPAL (1999, 2001, 2003, 2004) através das linhas nacionais, percebe-se a distância entre as mesmas. Parte-se do pressuposto de que as linhas de pobreza/indigência obtidas pela CEPAL, mesmo que não sirvam para comparações entre si, estão mais de acordo com a realidade social da região.

#### **2.4.2 Alguns conceitos e premissas**

Construíram-se três sínteses dos conceitos e premissas sobre a pobreza empregados por organismos internacionais e por apoiadores das reformas estruturais.

Na primeira síntese, contempla-se a posição de Amartya Sen, a quem vem sendo atribuídas, enquanto estudioso do tema, a participação e a referência teórica na criação de indicadores de medição da pobreza, dentre eles, o IDH do PNUD. É clara também sua influência teórica nos conceitos do Banco Mundial desde 2001 (pobreza associada à falta de oportunidades, a baixas capacidades, ao baixo nível de segurança e à não-capacitação). É óbvio que a influência não necessariamente determina a adoção, em sua íntegra, da posição de quem influencia, mas é um forte indicativo de apropriação de premissas.

---

<sup>241</sup> Como as linhas de pobreza/indigência resultantes das investigações realizadas pela CEPAL e pelo Banco Mundial trabalham com metodologias muito diferentes, elas se tornam impossíveis de serem comparadas. Assim, através da exposição das mesmas, percebe-se que diferentes índices significam a visualização de amplitudes também diferentes da pobreza e da indigência e de sua magnitude. Os índices do Banco Mundial que servem de base para análises internacionais contrastam significativamente com os utilizados nas pesquisas da CEPAL. Como, quantitativamente, os índices do Banco Mundial traduzem valores mais baixos do que os da CEPAL, e considerando-se que as linhas nacionais se vinculam melhor à realidade nacional, os índices de PPA para medição da pobreza têm sido objeto de várias críticas (PNUD, 2004b, revisão sobre a pertinência das linhas internacionais para a medição da pobreza) e que não se têm, atualmente, outras medidas, reconhecidas internacionalmente para medição da pobreza, que sirvam ao objeto e aos objetivos desta tese, utilizar-se-ão, para caracterizar as dimensões da pobreza na América Latina pós-reformas estruturais, os índices construídos pela CEPAL.

Na segunda, descreve-se a intitulada *Declaração do Milênio*, apresentando os objetivos e os compromissos formulados e aprovados por 147 chefes de Estado e de governo e pelos 189 Estados-membros das Nações Unidas em sua Assembléia Geral, em setembro de 2000, no que concerne à “erradicação” da pobreza humana. A *Declaração do Milênio* tem sido, pelo menos enquanto apontamento escrito, eixo indicado por organismos internacionais (Banco Mundial, CEPAL, PNUD, Cúpula das Américas) como proposição e estratégia a ser cumprida e sobre a qual têm sido referenciadas as propostas de “enfrentamento” à pobreza a partir de 2000.

Na terceira, apresenta-se a proposta do Banco Mundial e a “luta contra a pobreza”. Optou-se por essa instituição internacional em virtude de que a mesma tem sido uma das preconizadoras e organizadoras das políticas de ajuste estrutural para a periferia capitalista, principalmente em programas de “enfrentamento” à pobreza.

Objetiva-se, através da construção dessas três sínteses, dar visibilidade aos enunciados teóricos condutoras das propostas de “enfrentamento” à pobreza, elementos fundamentais à análise da implementação das mesmas, o que é um dos objetivos desta pesquisa.

Para Amartya Sen (2000 e 2001), **a pobreza<sup>242</sup> é uma das formas de privação da liberdade humana.** Como a liberdade humana é identificada por ele como o principal objetivo e meio do desenvolvimento, ela deve integrar-se às atividades econômicas, sociais e políticas, concentrando-se especificamente nos papéis e nas inter-relações entre algumas liberdades julgadas instrumentais e fundamentais, por isso, substantivas.

---

<sup>242</sup> Sen, apesar de ser um dos autores a propor uma metodologia para medir a pobreza (usada atualmente por vários autores, países e organismos internacionais), aponta sua insatisfação com essas medidas e com seus indicadores como possibilitadores de caminhos para erradicar a pobreza. Para maior esclarecimento, ver Sen (2001).

Tais liberdades instrumentais são suplementares e devem ser ligadas umas às outras. O autor considera particularmente as seguintes liberdades: (a) a de facilidades econômicas, oportunizadoras da participação no comércio e na produção, que viabilizem aos indivíduos recursos “com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2000, p. 55); (b) a liberdade política, incluindo os intitulados direitos civis e políticos, apresentadas nas formas de livre expressão, direito de voto, de escolha e seleção dos governantes e participação política nas decisões sobre os rumos da comunidade; (c) a de oportunidades sociais, manifestas em disposições que a sociedade estabelece através da possibilidade do recebimento de serviços básicos de educação e saúde. – “Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada<sup>[243]</sup>, [...] mas também para uma participação mais efetiva nas atividades econômicas e políticas<sup>[244]</sup>” (SEN, 2000, p. 56) –; (d) a de garantia de transparência, referida pela necessária sinceridade que as pessoas devem esperar umas das outras – “[...] a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza [...]. Essas garantias têm um claro papel instrumental como inibidoras da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas” (SEN, 2000, p. 56) –; (e) a de segurança protetora, formada pela rede de segurança social necessária, porque é impeditiva da miséria, da fome e da morte, além do que “[...] inclui disposições institucionais fixas, como benefícios aos desempregados e suplementos de renda regulares para indigentes, bem como medidas *ad hoc*, como distribuição de alimentos em crises de fome coletiva ou empregos públicos de emergência [...]” (SEN, 2000, p. 57).

---

<sup>243</sup> Que permitam, por exemplo, levar uma vida saudável.

<sup>244</sup> O analfabetismo é citado como um exemplo pelo autor. Ele pode ser um impeditivo ao acesso a determinados empregos – atividade econômica –, ou à participação política, pela incapacidade de ler jornais e comunicar-se por escrito (SEN, 2000, p. 56).

São essas liberdades substantivas, abrangendo capacidades fundamentais<sup>245</sup>, que podem, se instituídas, “[...] evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão” (SEN, 2000, p. 52).

Enquanto forma de privação da liberdade humana, a pobreza é compreendida por Sen não apenas como inadequação de renda, mas como privação das capacidades fundamentais, da qual a falta de renda é a principal causa, mas não a única. Para esse autor, a idéia de estabelecer a pobreza por escassez de renda tem coerência, uma vez que é inegável a sua influência sobre as possibilidades de um indivíduo, sendo a fundamental causa das privações. Entretanto “[...] existe um argumento igualmente bom para não terminar apenas com a análise de renda” (SEN, 2000, p. 92, grifo do autor), o das liberdades substantivas, para “[...] de escolher uma vida que se tem razão para valorizar” (SEN, 2000, p. 94). Sobre isso, o autor assim se expressa:

É claro que o bem-estar de uma pessoa está conectado com o domínio que ela tem sobre bens econômicos tradicionais. Mas as oportunidades que ela tem (em termos de escolhas que pode fazer e realizações) em sua vida não são limitadas apenas por seu conjunto orçamentário e outros fatores de riqueza ou renda. Existem circunstâncias individuais (tais como idade, talentos e deficiências, propensão a doenças, sexo) e sociais (tais como a estrutura da família, disponibilidade de uma rede de segurança previdenciária, condições epidemiológicas, extensão da poluição, incidência de crimes) cujas variações afetam substancialmente a conversão em características de bens e serviços em atividades e estados pessoais e em oportunidades **que uma pessoa dispõe para realizar coisas que considera valiosas** (SEN, 2001, p. 15 grifo nosso).

---

<sup>245</sup> As capacidades fundamentais, aspecto vinculado a cada pessoa, é compreendida por Sen como “[...] um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos (ou, pelo menos formalmente expresso, a liberdade para estilos de vida diversos)” (SEN, 2000, p. 95).

Assim, o enfrentamento às privações das capacidades fundamentais deve ter como parâmetro a busca de liberdades individuais substantivas, elementos essenciais ao desenvolvimento. Essas capacidades são efetivadas através de várias combinações em diferentes funcionamentos<sup>246</sup>, cuja realização é factível para a pessoa.

Como se pode perceber, o enfoque de Sen<sup>247</sup>, baseado nas capacidades fundamentais das pessoas, é mais complexo e profundo que aquele vinculado apenas à inadequação de renda. Nesse sentido, suas concepções e análises configuram elementos importantes, inovadores<sup>248</sup> e imprescindíveis à análise da pobreza em todas as suas configurações, demonstrando, em seus estudos, a preocupação com a melhoria das condições de vida da população em geral. A defesa do “desenvolvimento como liberdade” em detrimento da instrumentação econômica encerra uma posição que procura novas alternativas às condições alarmantes – até mesmo para o capitalismo – de pobreza e desigualdade e para as limitantes taxas de crescimento econômico dos países periféricos.

Merece destaque seu reconhecimento da opulência sem precedentes do mundo em que se vive, e, igualmente, da privação, da destituição e da opressão extraordinárias. O autor destaca a convivência de “velhos” e “novos” problemas, como persistência da pobreza e insatisfação de necessidades fundamentais, fome coletiva e crônica, violação de liberdades, ameaças ao meio ambiente e à sustentabilidade da vida, negligência aos interesses das

---

<sup>246</sup> Funcionamento “[...] reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio” (SEN, 2000, p. 95).

<sup>247</sup> Nas duas bibliografias desse autor aqui citadas (SEN, 2000; 2001), encontra-se uma discussão plausível e aprofundada, inclusive sobre estratégias, medidas, abordagens e indicadores que possibilitariam avaliar a “pobreza” a partir de “funcionamentos” e “capacidades” agregadas à renda. Constituem, com certeza, premissas-chave ao necessário avanço nas definições conceituais e nas avaliações sobre pobreza e desigualdade.

<sup>248</sup> Considera-se inovação aqueles indicadores de avaliação internacionais e análises sobre a pobreza que ganharam visibilidade a partir da década de 90, via relatórios do Banco Mundial e do PNUD. Nesse sentido, são posicionamentos ainda novos e que necessitam de maiores estudos e aprofundamentos.

mulheres, etc. (SEN, 2000, p. 9), questionamento que parece, atualmente, ser crescente entre alguns liberais.<sup>249</sup>

No entanto, a posição de Amartya Sen, igualmente à do PNUD (que tem nesse autor um dos criadores de seus indicadores de desenvolvimento), não possui como proposição colocar a democracia e os direitos humanos acima do mercado.<sup>250</sup> Por mais que ambos digam que o mercado é um meio e não um fim para alcançar crescimento econômico rápido e expandir melhores padrões de vida, quando discutem liberdade e oportunidade, “[...] parece visível o eco do mercado. Essa relação é ainda mais notória na valorização que se faz da educação: sua importância tão apreciada é função de competitividade, não propriamente da cidadania” (DEMO, 2000, p. 75). A educação, reconhecida mundialmente como uma das questões mais importantes na vida das pessoas, exposta como tal nos relatórios do PNUD, nas análises e nos relatórios do Banco Mundial e como objetivo central das Cúpulas das Américas, nada mais é do que a perspectiva do mercado.<sup>251</sup>

Assume-se posição de discordância quanto ao eixo teórico e analítico estruturador da proposta de Amartya Sen, que não sai do espaço liberal, uma vez que este centraliza suas premissas na liberdade individual<sup>252</sup> e na diversidade profunda entre os seres humanos, seja por **características pessoais** – idade, sexo, propensão à doenças, aptidões físicas e mentais –,

---

<sup>249</sup> Ver também a posição de Joseph Stiglitz, apresentada no Capítulo 1 desta tese.

<sup>250</sup> Pedro Demo traduz, de forma direta e prática, a importância da posição do PNUD, que se acrescenta à posição de Sen: “[...] o fato de tal proposta estar imersa na prática neoliberal não lhe retira sua propriedade teórica. Recordando a notória postura marxista, o fato de o modo de produção capitalista ser adverso aos trabalhadores não impediu que Marx reconhecesse seu traço revolucionário, porque, pelo menos teoricamente falando, toda passagem de modo de produção acarreta processo revolucionário, pois muda a relação infra-estrutural” (DEMO, 2000, p. 84).

<sup>251</sup> Reafirma-se a tendência do mundo contemporâneo, onde a expansão do trabalho, em todas as esferas, é dotada de maior dimensão intelectual, o que exige maior e melhor escolaridade. Para um maior esclarecimento sobre as “necessidades” do mercado de trabalho, ver Antunes (2000).

<sup>252</sup> Mesmo que a forma como centralize suas análises difira das tradicionais, incluindo aí suas críticas às agências patrocinadoras da globalização.

seja por **características externas** – riquezas herdadas, ambiente social e natural, etc. (SEN, 2001).

Concorda-se com o fato empírico da diversidade humana, mas também é verdade que muitas das “aptidões físicas e mentais” dos sujeitos têm sido construídas por representação simbólica da sociedade de consumo, a qual tem criado meios cerceadores da liberdade de escolha dos indivíduos, ao negar a potencialização das capacidades humanas, **desfigurando e aviltando a personalidade humana** (LUKÁCS, 1981 *apud* ANTUNES, 2000, p. 193). Esses meios cerceadores, centrados na criação de valores de troca, criam barreiras à busca de uma vida social livre, vinculada a desejos próprios e autônomos, a “preferências individuais”. A vida social tem sido submetida “[...] aos valores do sistema produtor de mercadorias e das suas necessidades de consumo, tanto materiais como imateriais (ANTUNES, 2000, p. 193). Conforme o já exposto, o sistema do capital articula formas disseminadoras e reprodutoras de suas idéias e aspirações – ideologicamente engendradas como sendo de toda a sociedade –, capazes de garantir sua hegemonia.

Acredita-se que, para haver o desenvolvimento de uma vida digna, é preciso que determinadas necessidades essenciais (NHB), independentemente de opções individuais, sejam satisfeitas. A não satisfação dessas necessidades representa sérios prejuízos, porque sua não-provisão impede a vida. Compreende-se que a liberdade do sujeito, manifesta através de sua **autonomia**, é recurso inalienável contra as várias formas que têm adquirido a opressão, a exploração, a miséria, o desamparo, enfim a desigualdade. Essa **autonomia** pressupõe a superação das atuais condições econômicas, mas não é suficiente. Para a realização integral das potencialidades humanas, é necessário o fim da alienação política.

**Autonomia**<sup>253</sup> não significa liberdade para agir conforme uma escolha individual julgada valorosa (SEN, 2000; 2001), mas consiste na capacidade do indivíduo de eleger opções informadas sobre o que tem que fazer e como efetivá-lo (DOYAL; GOUGH, 1991). Nesse sentido, a **autonomia**, enquanto elemento das NHB, não se vincula à compulsão por algum objeto de consumo, nem à motivação, à expectativa ou à esperança de obter algo que o sujeito julga ser merecedor, mas relaciona-se à sua competência em **eleger objetivos e crenças, valorá-los e sentir-se responsável** por suas decisões e por seus atos. Ela representa condição fundamental, primeira, para que o indivíduo possa respeitar a si mesmo e ser respeitado pelo outro como sujeito capaz de fazer algo e ser responsável por isso (PEREIRA, 2000, p. 71-73).

Ainda em relação às escolhas julgadas valorosas para o sujeito – indicadas por Amartya Sen –, é preciso não esquecer que o valor não é algo abstrato e atemporal, independente de sua história e de suas leis. O valor é uma “[...] categoria ontológico-social e, como tal, é algo objetivo [...] independente das avaliações dos indivíduos, mas não da atividade dos homens, pois é expressão e resultante das relações e situações sociais” (HELLER, 1972 *apud* COUTINHO, 2000, p. 22-23).

Quanto às **características externas** (riquezas herdadas, ambiente social e natural, etc.), discorda-se sobre o ordenamento social e o significado que Sen dá às circunstâncias externas – apesar de não desconsiderá-las como significativas e importantes. Para melhor compreendê-las, seria preciso, antes, depurar quais são as riquezas herdadas, positivas e negativas. No caso das riquezas “positivas”, seria preciso apreender quem as detêm. Com certeza, não são os países periféricos, mas aqueles que, através do poder político e das

---

<sup>253</sup> Importa ressaltar que a **autonomia** é processo a ser construído, através de relações sociais onde “[...] o livre desenvolvimento de cada um seja o pressuposto do livre desenvolvimento de todos” (MARX [1848], 1998, p. 37).

“armas”, deixaram como herança negativa a enorme e histórica pobreza e desigualdade e os vários elementos que a constituem. Destaca-se, aqui, a colonização da América Latina, centrada, dentre outros elementos, na exploração das comunidades indígenas, na sua expulsão e destruição, através do domínio dos países centrais, detentores do direito de escravizar, de apropriar-se das riquezas desse continente como suas.

Explicitadas as concepções teóricas de Amartya Sen, passa-se a descrever a *Declaração do Milênio*, que tem como objetivo maior a superação da pobreza humana. Essa declaração baseia-se no diagnóstico de que o século XX significou progresso econômico e social sem precedentes, expresso também em alto desenvolvimento humano. Entre 1960 e 2000, a esperança de vida nos países em desenvolvimento teve um aumento considerável, passando de 46 anos para 63 anos; houve uma redução pela metade das taxas de mortalidade infantil e das taxas de analfabetismo – em 1975, havia um analfabeto para cada dois adultos (PNUD, 2004). Mas, apesar disso, persiste uma vigorosa e excessiva privação humana. Mais de 800 milhões de pessoas vivem em situação de subalimentação. Em torno de 100 milhões de crianças, que deveriam estar na escola, encontram-se fora desta, dentre as quais quase 60 milhões são do sexo feminino, representando o alto índice de desigualdade de gênero. Um enorme contingente de pessoas vive em situação de pobreza extrema ou indigência: mais de um milhão vive com menos de US\$ 1/dia; em torno de 2,7 milhões não têm acesso a saneamento adequado; e quase 1,2 milhão não possui fontes de água consideradas apropriadas (TABELA 1). Igualmente é significativo o número de pessoas que não tem respeitadas inteiramente suas liberdades democrática, política e civil. Cerca de 900 milhões de pessoas pertencem a grupos étnicos, religiosos, raciais e lingüísticos discriminados (PNUD, 2004, p. 129).

TABELA 1  
Pobreza humana em 2000

(milhões de pessoas)

REGIÕES	Pessoas vivendo com menos de US\$1/dia	População total sub-alimentada(1)	Crianças com idade primária fora da escola	Moças com idade primária fora da escola	Crianças menores de cinco anos que morrem por ano	Pessoas sem acesso a fontes de água melhorada	Pessoas sem acesso a saneamento adequado
África Subsariana	323	185	44	23	5	273	299
Países Árabes	8	34	7	4	1	42	51
Ásia Oriental e Pacífico	261	212	14	7	1	453	1.004
Ásia do Sul	432	312	32	21	4	225	944
América Latina e Caribe	56	53	2	1	0	72	121
Europa Central e Leste e CEI	21	33	3	1	0	29	0
Mundo	1.100	831	104	59	11	1.197	2.742

FONTE: PNUD (2004). *Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004*.

NOTA: <sup>(1)</sup> Dados de 1998-2000.

Assim, o reconhecimento da pobreza humana como um flagelo que deve ser “erradicado” fez com que os 189 Estados-membros das Nações Unidas, em uma assembléia geral (de 06 a 08 de setembro de 2000), aprovassem a *Declaração do Milênio*, onde se propõem a acabar com a pobreza no mundo.

Os chefes de Estado e de governo membros das Nações Unidas afirmam, através dessa declaração, que a tarefa fundamental na atualidade é conseguir que a globalização seja convertida em força positiva para toda a população mundial, uma vez que seus benefícios têm sido distribuídos de forma muito mais desigual do que os custos que têm trazido. Reconhecem que os países em desenvolvimento e os que denominam países com economias em transição têm dificuldade de enfrentar esse problema fundamental e consideram que só podem fazer frente a isso com esforços comuns, amplos e sustentáveis, através da adoção de medidas e de

políticas em nível mundial, fazendo com que a globalização seja “plenamente inclusiva e eqüitativa” (Naciones Unidas, 2000).

A *Declaração do Milênio* assume a proposição de que os programas contra a pobreza sejam amplos e multissetoriais, no entendimento de que “[...] a pobreza humana é um problema multidimensional, que atravessa as funções setoriais dos departamentos governamentais” (PNUD, 2000, p. 5, tradução nossa). Nesse sentido, há uma indicação de que sejam formulados planos nacionais<sup>254</sup> contra a pobreza, congregando a participação da sociedade civil e do setor privado em uma ampla frente.

O Banco Mundial (2000; 2001a; 2003), a CEPAL (2000; 2002a; 2003a), as Nações Unidas (2000; 2001; 2002) e o PNUD (2000; 2002; 2004) afirmam que a luta contra a pobreza necessita de reforços e de **uma estratégia mais dedicada e eficaz** (BANCO MUNDIAL, 2000), por isso, apoiam e propõem-se a orientar e a prestar assistência técnica no sentido de garantir a efetivação da *Declaração do Milênio*.

A maioria dos objetivos fixados na *Declaração do Milênio* não são novos, tendo-se originado de várias conferências mundiais ocorridas nos anos 90 e do conjunto de leis e normas internacionais codificados nos últimos 50 anos (NACIONES UNIDAS, 2000, 2000a). Estão baseados também nos compromissos contraídos na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social de 1995<sup>255</sup>, também denominada Cúpula Social.

---

<sup>254</sup> Os documentos do PNUD (2000) e do Banco Mundial (2001a), constituem-se em orientação à construção dos planos nacionais de combate à pobreza, indo ao encontro do exposto na *Declaração do Milênio*.

<sup>255</sup> Na Cúpula Social (UNITED NATIONS, 1995), os países em desenvolvimento assumiram os compromissos de erradicar a pobreza extrema e reduzir substancialmente a pobreza em geral. Cinco anos depois, a tendência mundial continuava “intranquilizadora”, sendo provável que os progressos tenham sido insignificantes (PNUD, 2000, p. 5). Os apoiadores das reformas, dentre eles o PNUD, avaliam que esses resultados insignificantes se vinculam “[...] a numerosos tropeços: crises financeiras, carga onerosa da dívida, protecionismo, guerras e conflitos civis e uma série de desastres naturais. Tem havido claramente, ademais, uma falta de vontade política para dar prioridade normativa à redução da pobreza nos países em desenvolvimento. O progresso está estagnado, e os doadores seguem aportando insuficiente apoio para reativá-lo” (PNUD, 2000, p. 5, tradução nossa).

Chama-se atenção para o fato de que tanto o PNUD quanto o Banco Mundial e a CEPAL indicam que essa nova estratégia mundial de combate à pobreza deve ter mais recursos financeiros, uma vez que as metas fixadas na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, quando os países ricos e as agências multilaterais se responsabilizaram por efetuar maior repasse de recursos, não foram atingidos. De outro modo, esses mesmos organismos avaliam que tais metas se baseavam em medidas monetárias, e hoje há uma concordância de que a pobreza não se refere apenas à renda, mas é multidimensional.

Para melhor visualização, sintetiza-se o exposto na *Declaração do Milênio*<sup>256</sup>, conforme o seu documento oficial, aprovado pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 8 de setembro de 2000.

A Declaração foi construída a partir de oito itens.

#### *Valores e princípios*

Os princípios a serem respeitados e defendidos são a **dignidade humana, a igualdade e a equidade** no plano mundial. Os valores fundamentais são definidos através da **liberdade** – homens e mulheres têm o direito de criar seus filhos sem fome e sem temor à violência, à opressão e à injustiça –, da **igualdade** – a nenhuma pessoa ou nação deve ser negada a possibilidade dos benefícios do desenvolvimento –, da **solidariedade** – os custos e as cargas dos problemas mundiais devem ser distribuídos com justiça e equidade; os que sofrem, os que são menos beneficiados, merecem a ajuda dos mais beneficiados –, da **tolerância** – os seres humanos devem ser respeitados em suas crenças, culturas e idiomas – do **respeito à natureza** – é necessário mudar as atuais pautas insustentáveis de produção e consumo no interesse do bem-estar da atual geração e das gerações futuras –, da **responsabilidade comum** – a

---

<sup>256</sup> Naciones Unidas (2000).

responsabilidade da gestão do desenvolvimento econômico e social no mundo, a paz e a segurança internacionais devem ser compartilhadas por todos e exercida multilateralmente.

Interpreta-se que, a partir desses valores fundamentais, foram definidos os objetivos-chave, representados através de outros sete itens.

#### *Paz, segurança e desarmamento*

Libertação dos povos do flagelo da guerra, dos perigos das armas de destruição em massa; prevenção de conflitos, resolução pacífica de controvérsias, adoção de medidas contra o terrorismo; luta contra o problema da droga; redução ao mínimo das sanções econômicas impostas a inocentes.

#### *Desenvolvimento e erradicação da pobreza*

O desenvolvimento e a erradicação da pobreza são afirmados quanto à necessidade de liberar os seres humanos das condições abjetas e desumanizadoras da pobreza, colocando toda a espécie humana ao abrigo da necessidade. Para isso, são indicados a criação de planos nacionais e mundiais de desenvolvimento e “erradicação” da pobreza; uma boa gestão, em cada país, dos assuntos públicos; a criação de um sistema comercial e financeiro multilateral aberto e equitativo, baseado em normas previsíveis e não discriminatórias; a realização de uma reunião intergovernamental<sup>257</sup>, em 2001, sobre o financiamento das ações; a adoção, por parte dos países industrializados, de uma política de acesso livre de direitos e resguardos a todas as exportações dos países menos adiantados; aplicação do programa de alívio da dívida dos países pobres; concessão de assistência e recursos “mais generosos” na redução da pobreza; abordar de maneira global e eficaz os problemas da dívida dos países de rendas baixa

---

<sup>257</sup> Ver Naciones Unidas (2001). *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*.

e média; assistência financeira e técnica aos países sem litoral, ajudando-os a superar os obstáculos de sua geografia.

*Proteção de nosso entorno comum*

Apoio aos princípios do desenvolvimento sustentável (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 1992) e resguardo em todas as atividades relacionadas ao meio ambiente.

*Direitos humanos, democracia e bom governo*

Respeito a todos os direitos humanos e liberdades fundamentais internacionalmente reconhecidas, inclusive o direito ao desenvolvimento.

*Proteção às pessoas vulneráveis*

“[...] não pouparemos esforços para conseguir que todas as crianças e todas as populações civis que sofrem de maneira desproporcional as conseqüências dos desastres naturais, o genocídio, os conflitos armados e outras situações de emergência humanitária recebam toda a assistência e a proteção que necessitam para retomar o quanto antes uma vida normal” (NACIONES UNIDAS, 2000, p. 8).

*Atenção às necessidades especiais da África*

Apoio à consolidação de sua democracia, ajuda na luta pela paz duradoura, erradicação da pobreza, desenvolvimento sustentável, integração na economia mundial.

*Fortalecimento das Nações Unidas, uma vez que é o instrumento para alcançar as prioridades definidas*

A luta pelo desenvolvimento de todos os povos, a luta contra a pobreza, a ignorância e as enfermidades, a luta contra a injustiça, a luta contra a violência, o terror e o delito, a luta contra a degradação e a destruição do planeta.

A partir desses valores, princípios e objetivos-chave, as Nações Unidas construíram o que vem sendo denominado objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM). Estes traduzem-se, enquanto síntese geral, em oito objetivos fundamentais, resumindo a proposta mundial de “erradicação” da pobreza<sup>258</sup>. Como forma de demonstrar esse resumo, descrevem-se no QUADRO 4, os oito objetivos e as metas indicativas aos mesmos.

---

<sup>258</sup> Para manuseio da proposta original, que expõe de forma abrangente todos os aspectos objetivos operacionais e metas a serem alcançadas, ver Naciones Unidas (2000; 2000a), respectivamente a, *Declaração do Milênio* e o *Guia Geral de Aplicação da Declaração*. Ver, também, PNUD (2000) e CEPAL (2003a).

QUADRO 4

Objetivos de desenvolvimento do milênio

ODM	METAS
<i>Objetivo 1</i> Erradicar a pobreza extrema e a fome	<i>Meta 1</i> Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção das pessoas cujo rendimento é menor do que US\$1/dia. <i>Meta 2</i> Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, o número de pessoas que passam fome.
<i>Objetivo 2</i> Alcançar o ensino primário universal	<i>Meta 3</i> Assegurar, até 2015, que as crianças em toda parte, tanto rapazes como moças, consigam concluir o ensino primário.
<i>Objetivo 3</i> Promover a igualdade de gênero e capacitar as mulheres	<i>Meta 4</i> Eliminar a disparidade de gênero nos ensinos primário e secundário, de preferência até 2005, e em todos os níveis de ensino até 2015.
<i>Objetivo 4</i> Reduzir a mortalidade de crianças	<i>Meta 5</i> Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos.
<i>Objetivo 5</i> Melhorar a saúde materna	<i>Meta 6</i> Reduzir em três quartos, entre 1999 e 2015, a taxa de mortalidade materna.
<i>Objetivo 6</i> Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças	<i>Meta 7</i> Parar, até 2015, e começar a inverter a propagação do HIV/AIDS. <i>Meta 8</i> Parar, até 2015, e começar a inverter a incidência da malária e de outras doenças principais.
<i>Objetivo 7</i> Assegurar a sustentabilidade ambiental	<i>Meta 9</i> Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas dos países e inverter a perda de recursos ambientais. <i>Meta 10</i> Reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso sustentável à água potável e a saneamento. <i>Meta 11</i> Alcançar, até 2020, uma melhoria significativa na vida de, pelo menos, 100 milhões de habitantes de bairros degradados.
<i>Objetivo 8</i> Promover uma parceria mundial para o desenvolvimento	<i>Meta 12</i> Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui um compromisso para a boa governança, o desenvolvimento e a redução da pobreza, tanto nacional como internacionalmente. <i>Meta 13</i> Enfrentar as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos, o que inclui acesso livre de tarifas e quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; programa aumentado de alívio da dívida para países pobres altamente endividados e cancelamento da dívida bilateral pública; e ajuda pública ao desenvolvimento mais generoso para os países comprometidos com a redução da pobreza. <i>Meta 14</i> Enfrentar as necessidades especiais dos países interiores e dos pequenos estados insulares em desenvolvimento. <i>Meta 15</i> Tratar os problemas da dívida dos países em desenvolvimento de forma compreensiva, através de medidas nacionais e internacionais, de forma a tornar a dívida sustentável a longo prazo. <i>Meta 16</i> Desenvolver e executar, em cooperação com países desenvolvidos, estratégias para um trabalho digno e produtivo para os jovens. <i>Meta 17</i> Prover acesso, em cooperação com empresas farmacêuticas, a medicamentos essenciais e a preços comportáveis nos países em desenvolvimento. <i>Meta 18</i> Tornar acessível, em cooperação com o setor privado, os benefícios das novas tecnologias, em particular os de informação e comunicação.

FONTE: Naciones Unidas (2000). *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea general.*

O primeiro objetivo e as duas metas do mesmo buscam dar conta de privações extremas, portanto, vinculam-se à noção de pobreza absoluta, associada à sobrevivência física, à não-satisfação das necessidades consideradas mínimas, específicas da população pobre, e contrapõem-se, assim, a qualquer noção de pobreza relativa. Esse objetivo é o eixo central dos ODM, uma vez que a maioria dos demais objetivos e metas fazem frente às carências e privações que afetam de maneira substantiva a população que vive em condições de extrema pobreza, com ausência “[...] de quaisquer meios de satisfação das necessidades primárias ligadas à sobrevivência física [...]” (ABRANCHES, 1994, p. 17), com falta de oportunidade, de acesso e de garantia à educação básica, configurando altas taxas de analfabetismo e baixos índices de conclusão ao ensino fundamental, com privações e/ou insuficiência de saúde e alimentação, que resultam em desnutrição, mortalidade infantil e materna e grande incidência de doenças – HIV/AIDS, malária, paludismo, etc. – (Objetivos 2, 4, 5 e 6). Além disso, a falta ou o baixo acesso à água potável, à saneamento e a razoáveis condições de moradia (Objetivo 7) constituem, inclusive na visão dos organismos internacionais e dos apoiadores das reformas estruturais, elementos impeditivos e cerceadores na “luta contra a pobreza”, uma vez que limitam o desenvolvimento das “capacidades fundamentais” de cada pessoa, capacidades estas necessárias para que os pobres possam sair da situação de pobreza extrema. Quanto ao Objetivo 8, este adapta-se à orientação político-econômica do ajuste estrutural, para a qual a liberalização do comércio e do sistema financeiro, bem como a abolição de regulamentações “restritivas” à competição capitalista são centrais.

Como última síntese dos conceitos e das premissas sobre a pobreza empregados por organismos internacionais e por apoiadores das reformas estruturais, apresenta-se a do Banco Mundial e a “luta contra a pobreza”.

O conceito atual de pobreza e suas dimensões, assumido pelo Banco Mundial, foi ampliado nos últimos 10 anos. O Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1990 afirmava que a pobreza abrangia **privação material, baixo nível de educação e saúde**, demonstrando um avanço importante, uma vez que ia além da privação material. No *Relatório 2000/2001*, a noção de pobreza tornou-se mais abrangente “[...] incluindo a vulnerabilidade e a exposição a riscos, assim como a falta de influência e poder” (BANCO MUNDIAL, 2000, p. 23).

Ser pobre, do ponto de vista do Banco Mundial<sup>259</sup>, significa falta de oportunidade<sup>260</sup>, baixas capacidades<sup>261</sup>, baixo nível de segurança<sup>262</sup>, não-capacitação<sup>263</sup> (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 3).

Considerando essas multifacetadas da pobreza, o Banco Mundial (2001, p. 34) concebe que sua superação pressupõe a conjugação de vários elementos vinculados, tais como: (a) aspectos humanos, perfilados, dentre outros, pelo acesso ao trabalho básico e à boa saúde; (b)

---

<sup>259</sup> Percebe-se, pelas denominações dos componentes da pobreza, a influência de Amartya Sen.

<sup>260</sup> Falta de oportunidade: “Os mercados de trabalho em bom funcionamento desempenham um papel central na redução da pobreza [...]. Portanto, a remoção dos obstáculos à criação de trabalho, especialmente entre as empresas de pequeno e médio portes, bem como a criação de um ambiente conducente ao desenvolvimento do setor privado serão elementos importantes da estratégia para a redução da pobreza. Inflação alta também pode reprimir expansão econômica e ser limitante às oportunidades aos pobres” (KLUGMAN *In*: BANCO MUNDIAL, 2001, p. 10).

<sup>261</sup> Baixas capacidades: “Baixo nível educacional, doença, má nutrição e alta fertilidade são os principais contribuidores para a baixa renda. E as capacidades de educação e saúde estão entre as principais dimensões do bem-estar individual” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 11)

<sup>262</sup> Baixo nível de segurança: “A insegurança pode ser compreendida como vulnerabilidade a um declínio do bem-estar. O choque que provoca o declínio pode ocorrer em nível micro (domicílio, por exemplo, doença, falecimento); no nível médio ou da comunidade (poluição, distúrbios sociais); e/ou no nível nacional ou internacional (calamidades nacionais, choques macroeconômicos). [...] A redução de renda é mais devastadora para os pobres do que para os que estão em melhor situação, porque há maior probabilidade que de os pobres não disponham dos recursos financeiros de que necessitam [...] para se proteger contra choques de renda” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 11-12).

<sup>263</sup> Capacitação: “Uma dimensão importante da capacitação é o acesso a instituições estatais e aos processos sociais que determinam as políticas públicas e a influência sobre eles. O nível de capacitação entre os pobres aumenta à medida que ganham acesso a oportunidades econômicas, desenvolvem capacidades humanas e estabelecem maior segurança de renda. À medida que se capacitam, os pobres têm maior probabilidade de influenciar as discussões de política pública sobre a forma como as estratégias de redução da pobreza atendem às suas necessidades [...]. A capacidade das pessoas de baixa renda para acessar e influenciar os órgãos públicos que determinam as alocações de recursos e as escolhas de políticas públicas” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 12).

elementos naturais, como acesso à terra; (c) aspectos físicos, como acesso à infra-estrutura; (d) enfoques financeiros, tais como acesso a crédito; (e) elementos sociais, como as redes de solidariedade e as obrigações recíprocas a que o pobre possa recorrer em tempos de necessidade e, ainda, a influência política sobre recursos públicos disponíveis. Essa agência financiadora aponta também que o desempenho dos elementos descritos depende das forças econômicas, políticas e sociais e que recursos não adequados, não disponibilizados, podem desencadear um “[...] círculo vicioso, em que as ações de defesa em curto prazo agravam as privações em longo prazo, como [...] redução da saúde em níveis inferiores, retirada das crianças da escola para ajudarem na renda familiar, exaustão dos recursos naturais” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 37).

Diante das descrições apresentadas até aqui em seus conceitos e orientações, é possível constatar que as análises atuais sobre pobreza abrangem elementos além daqueles tradicionalmente vinculados apenas à renda. Os elementos identificados pelos diferentes autores não possibilitam, por si mesmos perceber de forma imediata e geral grandes divergências. No entanto, elas existem e têm como ponto central a compreensão do capitalismo e a posição política acerca do mesmo.

A perspectiva do Banco Mundial, por exemplo – uma das instituições “patrocinadoras da globalização”, a quem cabe uma parcela de responsabilidade nos indicativos e nos fundamentos norteadores do ajuste estrutural para a América Latina, particularmente nas propostas de “enfrentamento” à pobreza –, não contraria a lógica do mercado. Sua função de “ajuda”<sup>264</sup> aos países periféricos, particularmente na luta contra a pobreza, duplica seu compromisso.

O grupo do Banco Mundial<sup>265</sup> presta serviços a 30 países da América Latina e Caribe. Até 30 de junho de 2003, a carteira de projetos em execução era de US\$ 19,8 bilhões, com desembolso programado para o mesmo ano no valor de US\$ 6.456,2 milhões por parte do BIRF e de US\$ 322,2 milhões da AID. Conforme o assinalado por esse,

[...] os préstimos e o trabalho analítico do Banco Mundial apoiam os esforços dos governos locais, e da sociedade civil e do setor privado, com o objetivo de capacitar os habitantes e as comunidades e melhorar, ao mesmo tempo, o ambiente inverso, para acelerar o crescimento e reduzir a pobreza. Os esforços do Banco na região são consistentes com os objetivos de desenvolvimento do milênio (BANCO MUNDIAL, 2003a, p. 1-02, tradução nossa).

Tendo como base os ODM, o Banco Mundial (2005) assinala três grandes estratégias que ajudariam os países da América Latina a avançar para alcançar os objetivos propostos: (a) acelerar o crescimento econômico, compreendido como elemento prioritário na luta pela

---

<sup>264</sup> As propostas “de ajuda” escondem, muito amiúde, processos de dominação, ainda que, por vezes, subliminares, podendo esconder estratégias de subalternidade, uma vez que quem ajuda está sempre em situação privilegiada. Como aponta Stiglitz, “[...] o Banco Mundial fez mais que simplesmente emprestar dinheiro para a realização de projetos [...], fornecendo amplo apoio, na forma do que era chamado de empréstimos de reajuste estrutural, mas fazia isso só quando conseguia aprovação do FMI – e com ela vinham as condições impostas pelo fundo sobre o país” (STIGLITZ, 2002, p. 40).

<sup>265</sup> O Grupo do Banco Mundial é constituído por cinco instituições, com uma única presidência: o BIRD, que proporciona empréstimos e assistência para o desenvolvimento; a AID, concentrada nos países mais pobres, “[...] aos quais proporciona empréstimos sem juros e outros serviços. [...] depende das contribuições dos países-membros mais ricos”; a IFC, “[...] promove o crescimento do mundo em desenvolvimento”; a AMGI, “[...] ajuda a estimular investimentos estrangeiros contra prejuízos causados pelo livre comércio. O Banco Mundial levanta grande parte de seus fundos na venda de títulos nos mercados internacionais de capital” (BANCO MUNDIAL, 2005).

melhoria da qualidade de vida; (b) melhorar a distribuição de renda e riqueza, uma vez que os benefícios do crescimento para a população pobre é elemento vital no combate à pobreza; (c) acelerar o desenvolvimento social, priorizando a educação feminina, o acesso à água potável e à saúde, à imunização das crianças e a proteção às pessoas mais vulneráveis.

Poder-se-ia “[...] supor que a ajuda somente faz sentido se for graciosa, porquanto, aquela que precisa ser paga já é negócio” (DEMO, 2000, p. 97). Esse é o caso do Banco Mundial e de sua ajuda ao desenvolvimento. Caufield (1998 *apud* DEMO, 2000) qualifica o Banco Mundial como “mestre da ilusão”.

O Banco é o maior prestador individual para o Terceiro Mundo: detém mais de 11% de sua dívida externa de longo prazo, pública e privada. Mas o Banco faz muito mais que emprestar dinheiro; em grande parte, também decide como seus empréstimos serão gastos. Propõe, desenha e vigia a implementação dos projetos. Exige dos emprestadores que adotem as políticas econômicas e outras domésticas que considera condutivas para o desenvolvimento exitoso. Mais ainda, tem enorme influência sobre as decisões de outros financiadores de sustentar ou abandonar o projeto – ou o país (CAUFIELD, 1998 *apud* DEMO, 2000, p. 101).

Os incontáveis equívocos em indicações de projetos aos países periféricos são publicamente reconhecidos<sup>266</sup> e têm sido “compensados” com informações em indicadores e estatísticas. As duas últimas décadas foram de contenção de direitos; no mesmo grau, deu-se a ampliação das relações mercantis, generalizadoras pela relação primordial do capitalismo, onde tudo é definido pelo valor de troca, onde tudo se torna mercadoria, com a condição de poder ser vendido e comprado, inclusive o pobre, que se deve tornar, se não o é, consumidor. As políticas sociais recomendadas pelo Banco Mundial não contrariam essa lógica, muito pelo contrário, e, conforme os próprios indicadores construídos por essa agência, essa lógica, posta em ação, não enfrentou a pobreza, nem a desigualdade. As propostas de políticas sociais do

---

<sup>266</sup> Ver, dentre outros, STIGLITZ (2002).

Banco Mundial, baseadas na focalização, ao invés da universalização, consolidam a tendência hegemônica do capital.

Em vista disto, as proposições de “erradicação” da pobreza valorizam e dão maior saliência aos indicadores de pobreza absoluta, escamoteando, de alguma forma, as demais situações de pobreza.

Os ODMs e as várias propostas de “enfrentamento” à pobreza veiculadas pelos apoiadores das reformas estruturais centram-se no combate a essa modalidade de pobreza (extrema), o que traduz uma linha de pensamento e ação. Tais propostas baseiam-se na focalização de ações que devem atingir apenas uma determinada parcela da população pobre, ou seja, cerca de 40% da população da América Latina vive em situação de pobreza, (TABELAS 2 E 3), mas os programas dirigem-se aos 19% que vivem em situação de extrema pobreza ou indigência. Esses programas alinham-se à tentativa de “suprir”, **de forma isolada, estática e ínfima, basicamente, privações e carências críticas, por serem “máximas” ou extremas**, as quais, sem dúvida, diante de sua complexidade, exigem também respostas mais complexas e substanciais.

O compromisso social assumido pelo Estado normativo, mínimo e gestor, que não interfere nas definições e ações do mercado<sup>267</sup> e cuja intervenção estatal “positiva” deve ficar limitada a sustentar e a apoiar o mercado apenas em alguns contextos<sup>268</sup>, dentre eles a provisão de um certo **mínimo de renda** somente aos grupos sociais vulneráveis (doentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, pessoas “muito” pobres, migrantes, índios, etc.),

---

<sup>267</sup> Ver Capítulo 1 desta tese.

<sup>268</sup> “(i) na garantia da estabilidade macroeconômica; (ii) efetuando inversões públicas em capital humano e físico; (iii) na criação de um entorno competitivo para o setor privado; (iv) promovendo o desenvolvimento institucional; (v) salvaguardando o meio ambiente; (vi) protegendo os grupos sociais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 1991; 1997 *apud* Capítulo 1, item 1.2.2 ).

baseia-se na ideologia neoliberal, que rejeita as políticas sociais como instrumentos de concretização de direitos sociais sob a responsabilidade do Estado, uma vez que este deve prover um mínimo, através de redes de segurança que “previnam” ou “enfrentem” a pobreza extrema, a indigência e não a pobreza relativa. Essas redes de segurança aos extremamente pobres não devem contrariar a lógica “espontânea e justa do mercado”, por isso, tais propostas não são orientadas “[...] a elevar os destinatários deste mínimo de provisão à condição de titulares de direitos, que implicam deveres dos poderes públicos [...]” (PEREIRA, 2000, p. 53). A partir disso, são indicadas relações mais estreitas entre os setores público e privado, na perspectiva de garantir um Estado “mais eficaz” na produção e na conservação “[...] da estrutura institucional de uma economia de mercado, na provisão de bens públicos, internalizando as externalidades e, dependendo de visões políticas, corrigindo a distribuição de renda” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 10). Essas reformas na saúde, na educação e em outros serviços públicos devem ser realizadas com a participação da sociedade civil<sup>269</sup>, através da formação de “organizações responsáveis, transparentes e sem fins lucrativos” e de outras organizações, inclusive de programas de voluntários. A sociedade civil é chamada à assumir aquelas atividades que, enquanto direitos sociais, deveriam ser responsabilidade do Estado (Capítulo 3, item 3.2.3).

Como se pode perceber, as proposições de combate à pobreza aqui explicitadas referendam algumas alternativas aos “resultados desalentadores” interpretados pelos apoiadores das reformas estruturais<sup>270</sup>. Nesse sentido, faz parte dos “adendos” ao Consenso Original, o aprofundamento das reformas de primeira geração, que devem ser completadas com outras de segunda geração, caracterizando as “novas agendas”<sup>271</sup>. Essas reformas

---

<sup>269</sup> Especificamente sobre a participação da sociedade civil na prestação de serviços sociais, ver Capítulo 3, item 3.2.3.

<sup>270</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.1.

<sup>271</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

articulam-se às mudanças estratégicas na condução das políticas econômicas, considerando o “[...] decepcionante desempenho da América Latina na última década” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 271), bem como avalizam o discurso “preocupado” com a minimização da desigualdade e da constituição de uma melhor equidade, sem prejudicar o crescimento, novo e central objetivo das “novas agendas”. No entanto, a aplicação do Consenso Original, bem como das “novas agendas”, não caminha no sentido da minimização da pobreza, quanto mais no de sua “erradicação”. Os estudos e os indicadores econômicos e sociais produzidos globalmente, dentre eles os do PNUD (2004), os da CEPAL (2003; 2003a; 2003b; 2004; 2005) e Banco Mundial (2002; 2003; 2004; 2004a), demonstram claramente as dimensões da pobreza na América Latina pós-reformas estruturais, como se verá a seguir no item 2.5.

## 2.5 DIMENSÕES<sup>272</sup> DA POBREZA NA AMÉRICA LATINA PÓS REFORMAS ESTRUTURAIS

Conforme se foi delineado até aqui,<sup>273</sup> entre os prognósticos das reformas estruturais, encontrava-se a perspectiva de que estas “[...] gerariam mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e isso, redundaria na minimização de várias expressões da questão social colocadas à maioria da população dos países periféricos” (CAPÍTULO 1). As análises realizadas confirmam que isso não ocorreu, mas, ao contrário, houve retrocessos, admitidos, inclusive, pelos apoiadores das reformas<sup>274</sup>. Estes reconhecem, também, o

---

<sup>272</sup> Parte-se do pressuposto que as várias metodologias de medição da pobreza não incorporam, de fato, a real dimensão em sua multiplicidade de elementos, tanto quantitativos como qualitativos. No entanto, os dados empíricos trabalhados pela CEPAL, em comparação aos do Banco Mundial, agregam um percentual e um contingente de pessoas maior. Nesse sentido, utilizar-se-ão como indicadores de explicitação das dimensões da pobreza e de sua magnitude os construídos pela CEPAL.

<sup>273</sup> Ver Capítulo 1.

<sup>274</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.1.

decepcionante crescimento econômico, porém afirmam ter havido grande progresso e “[...] melhoria dos padrões de longevidade, nutrição, saúde pública e alfabetização” (KUCZYNSKI *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 24).

Nesta parte, demonstrar-se-á que essas melhorias são pequenas perto dos “resultados desalentadores” apresentados pelos próprios apoiadores das reformas: altas taxas de desemprego em geral, indicadores sociais que ficam a desejar com, inclusive, aumento generalizado da pobreza, maior desigualdade social do mundo e crescimento econômico “apenas modesto”.

A magnitude da pobreza e da indigência na América Latina manteve-se de forma constante na década de 90 e continua extremamente elevada nesses primeiros anos do novo século (TABELA 2 E GRÁFICO 1).

TABELA 2  
Incidência da pobreza e da indigência na América Latina(1) – 1980-04

ANOS	POPULAÇÃO POBRE <sup>(2)</sup>		POPULAÇÃO INDIGENTE	
	Total (%)	Total (milhões)	Total (%)	Total (milhões)
1980	40,5	135,9	18,6	62,4
1990	48,3	200,2	22,5	93,4
1994	45,7	201,5	20,8	91,6
1997	43,5	203,8	19,0	88,8
1999	43,8	211,4	18,5	89,4
2000	42,5	207,1	18,1	88,4
2001	43,2	213,9	18,5	91,7
2002	44,0	221,4	19,4	97,4
2003 <sup>(3)</sup>	44,3	222,0	19,6	96,0
2004 <sup>(3)</sup>	42,9	–	18,6	–

FONTE: CEPAL (2003 e 2004). *Panorama Social de América Latina*.

NOTAS:

- (1) Estimativa correspondente a 19 países da região.
- (2) Pessoas em domicílios em situação de pobreza; incluem a população em situação de indigência.
- (3) Dados estimados.

Como se pode perceber na TABELA 2, em 1990, praticamente da região encontrava-se em condição de pobreza (48%), o que seria um dos elementos “justificadores” das reformas implementadas a partir de 1990. A série mostra que entre 1990-2000 houve uma diminuição nesses percentuais (a população pobre em 2000 representava 42,5%), o que é engrandecido pelos apoiadores das reformas como algo positivo, uma vez que, na opinião destes, foram as reformas que “[...] contribuíram para retardar as tendências de deteriorização da distribuição de renda e do aumento da pobreza” (BID *apud* STALLINGS; PERES, 2002, p. 3-4).

No entanto, duas questões devem ser salientadas. A primeira é que, em números absolutos, a população pobre, na região, aumentou significativamente na década de 90 (200,2 milhões em 1990 e 211,5 milhões em 1999). A segunda é que, ainda em números absolutos, a população pobre, conforme a série apresentada pela CEPAL, teve pequena redução apenas no ano 2000 (diminuiu de 211,4 milhões para 207,1 milhões), tendo voltado a crescer a partir do ano seguinte (em 2001 chega a 213,9 milhões).

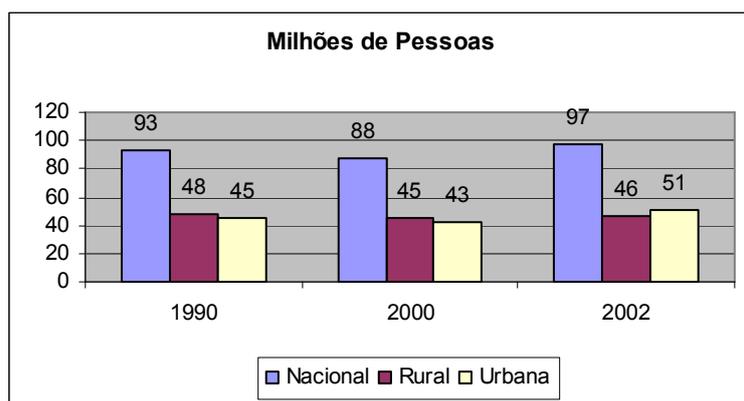
Os dados correspondentes ao ano de 2002 (últimos dados oficiais) demonstram que havia 221 milhões de pessoas em situação de pobreza naquele ano, significando 44,0% da população da América Latina, das quais 97 milhões, representando 19,4%, viviam em situação de extrema pobreza ou indigência, e, se confirmadas as projeções para 2003 e 2004, estes índices sofrerão poucas alterações.

Chama atenção a alta incidência da pobreza extrema na zona rural (GRÁFICO 1). Em 1990, dos 93,4 milhões da população nacional em situação de indigência, o maior índice – 48,4 milhões (51,8%) – encontrava-se na zona rural, contra 45 milhões (48,2%) na zona urbana. Esses números tiveram baixa alteração em 2000: dos 88,4 milhões de indigentes, 45,6

milhões (51,6%) são da zona rural e 42,8 milhões (48,4%) da zona urbana. No ano de 2002 a população indigente total era 97,4 milhões. Dessa, a zona rural representou 45,8 milhões (47%), contra 51,6 milhões (53%) da zona urbana, portanto, houve uma diminuição – em relação a ano 2000 – de 4, 6 pontos percentuais em relação à indigência na zona rural. No entanto, se for considerado que ao redor de 75% da população total da região reside em zona urbana (CEPAL, 2004), a pobreza extrema na zona rural em comparação com a urbana torna-se ainda mais reveladora.

**GRÁFICO 1**

Evolução da indigência nas áreas urbanas e rurais na América Latina <sup>(1)</sup> – 1990-04



FONTE: CEPAL (2003 e 2004). *Panorama Social de América Latina*.

NOTAS:

- (1) Estimativa correspondente a 19 países da região.
- (2) Pessoas em domicílios em situação de pobreza; incluem a população em situação de indigência.
- (3) Dados estimados.

Então, apesar de alguns organismos internacionais<sup>275</sup> (Banco Mundial, BID, CEPAL) considerarem como balanço positivo a diminuição da pobreza e da indigência na América Latina (de 4,3 e 3,1 pontos percentuais respectivamente) entre 1990 e 1997, esse resultado torna-se insignificante, ao interpretar-se que as propostas de reformas estruturais, principalmente a partir de metade dos anos 90, têm como um de seus objetivos a “erradicação” da pobreza, o que torna 4 pontos percentuais em relação a 40% um índice muito

<sup>275</sup> Ver as justificativas apontadas pelos “patrocinadores da globalização” para o baixo retrocesso em relação à pobreza no Capítulo 1, item 1.2.1.

baixo. Importa referir, também, que, entre 1990 e 1999, a pobreza aumentou em 11 milhões. De outro modo, se esses índices forem comparados com os da década de 80, avaliada pelos próprios organismos internacionais como a década perdida, pode-se verificar, conforme a TABELA 2, que os índices da década de 90 e os dos anos 2000, em curso, sequer se igualaram aos dos anos 80.

Os mesmos organismos que identificam “balanços positivos” afirmam que a América Latina, mantendo o ritmo padrão da década de 90, não conseguirá erradicar a extrema pobreza, não cumprindo os objetivos expostos nos ODM (QUADRO 4).

As previsões estão no relatório estatístico do Banco Mundial, intitulado ‘Indicadores de Desenvolvimento Mundial 2004’ [...]. O próprio Banco Mundial junto com o Fundo Monetário Internacional (FMI) divulgou também [...] um outro texto, chamado ‘Relatório de Monitoramento Mundial 2004’, em que alerta: ‘no ritmo atual, a maioria dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio não será atingida pela maioria dos países. (PNUD, 2004, p. 1).

Essas previsões podem ser encontradas também em dois textos da CEPAL (2003a; 2005), resultados de estudos e investigações realizadas<sup>276</sup> que apresentam um balanço sobre as possibilidades dos países da América Latina e do Caribe em alcançar suas metas de redução da pobreza e os efeitos da aplicação de diversos mecanismos para atingir tal intento.

Através desses estudos e dos dados apresentados no *Panorama Social da América Latina* (CEPAL, 2001, 2003, 2004), é possível perceber que a magnitude da pobreza na região apesar de diferir de um país a outro, é muito alta em todos (TABELA 3).

---

<sup>276</sup> Ficou a cargo do PNUD a tarefa de administrar o trabalho de seguimento dos avanços alcançados nos ODM para o sistema das Nações Unidas. O PNUD, junto com a CEPAL e o IPEA, têm trabalhado com um grupo de pesquisadores da América Latina no desenvolvimento de metodologias avaliadoras do compromisso de diminuir, até 2015, a população que vive em situação de extrema pobreza.

TABELA 3

Evolução da pobreza e da indigência nas áreas urbana e rural da América Latina – 1990-03

(%)

PAÍSES	ANOS	POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA				POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA		
		Total	Área Urbana	Área Rural	Total	Área Urbana	Área Rural	
Argentina	1990	–	21,2(1)	–	–	5,2(1)	–	
	1997	–	17,8(1)	–	–	4,8(1)	–	
	1999	–	23,7	–	–	6,7	–	
	2002	–	41,5	–	–	20,9	–	
Bolívia	1989	–	52,6	–	–	23,0	–	
	1997	62,1	52,3	78,5	37,2	22,6	61,5	
	1999	60,6	48,7	80,7	36,4	19,8	64,7	
	2002	62,4	52,0	79,2	37,1	21,3	62,9	
Brasil	1990	48,0	41,2	70,6	23,4	16,7	46,1	
	1996	35,8	30,6	–	13,9	9,6	30,2	
	1999	37,5	32,9	–	12,9	9,3	27,1	
	2001	37,5	34,1	–	13,2	10,4	28,0	
Chile	1990	38,4	38,4	39,5	12,9	12,4	15,2	
	1996	23,2	21,8	30,6	5,7	5,0	9,4	
	2000	20,6	20,1	23,8	5,3	5,3	8,3	
	2003	18,8	18,6	20,1	4,5	4,5	6,2	
Colômbia	1991	56,1	52,7	60,7	–	–	34,3	
	1997	50,9	45,0	60,1	23,5	17,2	33,4	
	1999	54,9	50,6	61,8	26,8	21,9	34,6	
	2002	51,1	50,6	52,0	24,6	23,7	26,7	
Costa Rica	1990	26,3	24,9	27,3	9,9	6,4	12,5	
	1997	22,5	19,3	24,8	7,8	5,5	9,6	
	1999	20,3	18,1	22,3	7,8	5,4	9,8	
	2002	20,3	17,5	24,3	8,2	5,5	12,0	
Equador	1990	–	62,1	–	–	26,2	–	
	1997	–	56,2	–	–	22,2	–	
	1999	–	63,5	–	–	31,3	–	
	2002	–	49,0	–	–	19,4	–	
El Salvador	1995	54,2	45,8	64,4	21,7	14,9	29,9	
	1997	55,5	44,4	69,2	23,3	14,8	33,7	
	1999	49,8	38,7	65,1	21,9	13,0	34,3	
	2001	48,9	39,4	62,4	22,1	14,3	33,3	
Guatemala	1989	69,4	53,6	77,7	42,0	26,4	50,2	
	1998	61,1	49,1	69,0	31,6	16,0	41,8	
	2002	60,2	45,3	68,0	30,9	18,1	37,6	
Honduras	1990	80,8	70,4	88,1	60,9	43,6	72,9	
	1997	79,1	72,6	84,2	54,4	41,5	64,0	
	1999	79,7	71,7	86,3	56,8	42,9	68,0	
	2002	77,3	66,7	86,1	54,4	36,5	69,5	
México	1989	47,7	42,1	56,7	18,7	13,1	27,9	
	1996	52,9	46,1	62,8	22,9	14,3	33,0	
	2000	41,1	32,3	54,7	15,2	6,6	28,5	
	2002	39,4	32,2	51,2	12,6	6,9	21,9	
Nicarágua	1993	73,6	66,3	82,7	48,4	36,8	62,8	
	1998	69,9	64,0	77,0	44,6	33,9	57,5	
	2001	69,3	63,8	76,9	42,3	33,2	54,9	

(continua)

PAÍSES	ANOS	POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE POBREZA			POPULAÇÃO ABAIXO DA LINHA DE INDIGÊNCIA		
		Total	Área	Área	Total	Área	Área
			Urbana	Rural		Urbana	Rural
Panamá	1991	43,1	39,9	50,7	19,4	16,2	26,8
	1997	33,2	29,7	41,9	13,0	10,7	18,8
	1999	30,2	25,8	41,5	10,7	8,1	17,2
	2002	34,0	25,3	48,5	17,4	8,9	31,5
Paraguai	1990	–	43,2(1)	–	–	13,1(1)	–
	1996	–	46,3	–	–	16,3	–
	1999	60,6	49,0	73,9	33,9	17,4	52,8
	2001	61,0	50,1	73,6	33,2	18,4	50,3
Peru	1997	47,6	33,7	72,7	25,1	9,9	52,7
	1999	48,6	36,1	72,5	22,4	9,3	47,3
	2000(2)	54,8	42,0	78,4	24,4	9,9	51,3
República Dominicana	1997	37,2	35,6	39,4	14,4	11,8	17,9
	2000	46,9	42,3	55,2	22,1	18,5	28,7
	2002	44,9	41,9	50,7	20,3	17,1	26,3
Uruguai	1990	–	17,9	–	–	3,4	–
	1997	–	9,5	–	–	1,7	–
	1999	–	9,4	–	–	1,8	–
	2002	–	15,4	–	–	2,5	–
Venezuela <sup>(3)</sup>	1990	39,8	38,6	46,0	14,4	13,1	21,3
	1997	48,0	–	–	20,5	–	–
	1999	49,4	–	–	21,7	–	–
	2002	48,6	–	–	22,2	–	–
América Latina <sup>(4)</sup>	1990	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
	1997	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
	1999	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
	2002	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9

FONTE: CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTAS:

- (1) Fonte baseada na porcentagem da área metropolitana.
- (2) Esses valores não são comparáveis com os anos anteriores, devido à troca de amostragem de estatísticas.
- (3) República Bolivariana de Venezuela. A partir de 1997, o desenho amostral da pesquisa não permite desmembrar a informação em zonas urbana e rural, portanto, os números correspondem ao total nacional.
- (4) Estimativa correspondente a 19 países da região.

A pobreza extrema (2002) em Honduras é a mais alta, atingindo acima de 50% da população; Nicarágua fica com mais de 40%; na Bolívia, na Guatemala e no Paraguai, a pobreza extrema afeta além de 30% da população; na Argentina, na Colômbia, em El Salvador, no Peru, na República Dominicana e na Venezuela, a indigência fica entre 20% e 24%. Abaixo de 15% encontram-se apenas o Brasil e o México, e somente o Chile, a Costa Rica e o Uruguai registram índices inferiores a 10%.

A Argentina e o Uruguai são exemplos que chamam atenção. No primeiro país, a pobreza decresceu (mesmo não representando um grande resultado, uma vez que o índice continua alto) de 21,2% em 1990 para 19,7% em 1999, mas logo duplicou em 2002, para 41,5%. Em relação à indigência, a situação foi ainda mais regressiva, uma vez que passou de 6,7% em 1999 (zona urbana) para 20,9% em 2002. O Uruguai, apesar de apresentar as menores taxas de pobreza e de indigência da região, teve um aumento de seis pontos percentuais entre 1999 (9,4%) e 2002 (15,4%) em sua taxa de pobreza, e seu índice de pobreza extrema na zona urbana passou de 1,8% em 1999 para 2,5% em 2002.

No Brasil, vivem 30% da população pobre da região, sendo acompanhado por México, com 17%, Colômbia, com 9%, e Argentina, com 8%. A extrema pobreza da região concentra-se no Brasil (25%), no México (14%) e na Colômbia (12%) (CEPAL, 2004).<sup>277</sup>

As características gerais da pobreza na América Latina não tiveram maiores variações entre 1990 e 2002. Desde o início da década de 90 (CEPAL, 2004; 2005a), as famílias em condição de pobreza caracterizam-se também por congregarem um maior número de pessoas com menos anos de estudos, taxas mais elevadas de dependência demográfica e menor acesso a serviços sociais básicos. Mesmo com a redução do tamanho médio das famílias pobres, tendo em vista que a taxa de fecundidade regional foi reduzida (CEPAL, 2005a), isso não resultou em melhores condições de vida para essa população.

Constata-se que o mercado de trabalho e a maneira como a população nele se insere são elementos centrais para se compreender a pobreza e formular políticas para sua

---

<sup>277</sup> Na projeção da CEPAL (2004) para 2005, do total da região, 563.177 milhões de habitantes, o Brasil é o país mais populoso, com 187.597 milhões de pessoas, o segundo é o México, com 106.147 milhões, o terceiro é a Colômbia, com 46.039 milhões e o quarto é a Argentina, com 38.592 milhões.

minimização. Como mostram os vários indicadores sociais, as taxas de desemprego<sup>278</sup> junto a grupos populacionais mais pobres são consideravelmente superior a dos demais. Na Bolívia, na Guatemala, em Honduras e no Peru, as taxas de desocupação nos lares pobres e não pobres não passa de 3%, no entanto, no Chile, na República Dominicana, na Venezuela e no Uruguai, chegam a mais de 15% (CEPAL, 2004).

Por todos os motivos elencados, a reativação do mercado de trabalho e a criação de empregos de qualidade e protegidos socialmente é elemento importante no combate à pobreza. As taxas de desocupação mais elevadas entre os pobres, oscilando entre 20% e 28%, estão na Argentina, no Chile, na Colômbia, na República Dominicana, no Panamá, no Uruguai e na Venezuela (CEPAL, 2004). Esses mesmos países registram os percentuais mais altos de lares com, pelo menos, duas pessoas desocupadas (TABELA 4).

---

<sup>278</sup> Ver CEPAL (2004; 2005a).

TABELA 4

## Característica do trabalho em lares pobres e não-pobres da América Latina – 1999-03

PAÍSES	PERCENTUAL DE LARES SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE DE SEUS MEMBROS												INCIDÊNCIA DE POBREZA SEGUNDO A CONDIÇÃO DE ATIVIDADE DOS MEMBROS DO LAR							
	LARES NÃO-POBRES						LARES POBRES						Ao menos 1 ocupado		Ao menos 2 ocupados		Chefe aposentado		Ocup. setores baixa produtiv.	
	Ao menos 1 ocupado	Ao menos 2 ocupados	Ao menos 1 desocupado	Ao menos 2 desocupados	Chefe aposentado	Ocup. setores baixa produtiv.	Ao menos 1 ocupado	Ao menos 2 ocupados	Ao menos 1 desocupado	Ao menos 2 desocupados	Chefe aposentado	Ocup. Setores baixa produtiv.	Ao menos 1 ocupado	Ao menos 2 ocupados	Ao menos 1 desocupado	Ao menos 2 desocupados	Chefe aposentado	Ocup. setores baixa produtiv.		
Uruguai (1)	72,5	36,2	18,0	2,5	37,9	42,3	85,0	33,3	44,6	13,7	17,2	74,9	10,7	8,6	20,3	35,7	4,4	16,5		
Chile	88,0	47,2	10,3	1,2	23,9	34,0	74,7	17,6	29,1	6,7	26,2	42,5	13,3	6,3	34,0	50,8	16,6	12,6		
Costa Rica	94,5	51,9	7,7	0,7	17,2	44,0	68,0	18,6	17,0	2,8	38,0	79,6	14,1	7,6	33,6	49,1	33,6	18,6		
Panamá	90,5	49,3	22,1	3,8	19,1	41,3	81,2	28,7	33,0	8,4	16,0	81,9	26,2	18,7	37,2	46,7	24,9	38,6		
Brasil	87,1	52,3	10,5	1,3	24,1	44,8	87,2	41,0	21,8	4,7	15,5	65,5	30,0	25,1	47,1	60,6	21,5	37,1		
Argentina (1)	76,9	39,2	14,2	1,2	30,7	39,8	76,6	25,5	35,7	9,2	23,3	47,3	34,9	25,9	57,4	80,8	29,0	35,3		
México	92,1	51,9	3,9	0,7	16,2	51,3	93,1	46,5	5,3	0,9	13,9	69,5	32,0	29,5	38,7	39,0	28,4	38,6		
Rep. Dominicana	95,7	50,7	16,9	2,3	15,5	52,1	72,6	21,0	30,8	5,6	33,4	61,9	34,4	22,3	55,8	62,6	59,8	32,9		
Peru	94,1	65,2	10,2	0,8	17,2	60,8	95,2	63,2	9,4	1,7	9,1	87,0	42,6	41,6	40,4	60,8	27,7	51,1		
Equador (1)	94,2	57,1	6,3	0,7	12,6	66,3	89,9	40,7	12,9	1,6	15,0	78,7	41,5	34,6	60,6	61,2	46,8	47,0		
El Salvador	91,7	56,4	7,1	0,4	21,6	52,8	86,2	39,2	16,3	2,2	25,1	78,2	41,4	34,3	63,2	81,8	46,7	48,4		
Venezuela	97,1	64,2	18,3	3,0	13,6	68,6	84,4	35,7	36,6	9,3	20,2	70,7	39,9	29,8	60,4	70,6	53,3	35,4		
Colômbia	91,6	56,9	16,8	2,8	20,3	–	87,6	37,1	32,0	8,6	16,8	–	47,6	38,2	64,4	74,3	44,1	–		
Paraguai	94,0	60,6	9,8	1,2	15,5	60,6	91,1	54,4	16,5	3,2	17,6	85,9	51,2	49,3	64,6	73,8	55,1	61,3		
Guatemala	96,0	59,3	4,6	0,2	8,8	64,4	92,9	55,1	6,0	0,7	10,3	78,2	52,0	51,0	59,6	79,4	56,7	55,3		
Bolívia	93,2	57,5	6,9	0,8	13,3	63,3	94,7	62,2	7,8	1,2	8,1	88,8	57,5	55,9	58,7	64,8	43,1	67,8		
Nicarágua	97,4	66,5	13,6	2,1	12,5	55,8	93,3	55,2	22,6	6,3	17,5	75,6	61,9	58,5	73,8	83,4	70,3	68,0		
Honduras	92,0	55,4	5,8	0,4	16,7	48,1	93,3	49,0	6,4	0,9	16,3	80,5	71,3	68,4	73,0	83,3	70,5	80,6		

FONTE: CEPAL (2005), *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*.

NOTAS:

(1) Áreas urbanas.

(2) Patrões e assalariados em estabelecimentos de até cinco pessoas, empregados e trabalhadores por conta própria e familiares não remunerados sem qualificação profissional ou técnica.

Uma característica da inserção dos membros das famílias pobres no mercado de trabalho é sua concentração em setores de baixa produtividade (TABELA 4). Em 12 países da região (Bolívia, Costa Rica, El Salvador, Equador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela), 70% ou mais das pessoas ocupadas em lares pobres trabalham em setores de baixa produtividade (empregados domésticos, trabalhadores por conta própria sem qualificação profissional ou técnica). Mas é possível perceber que essa situação é estendida também a uma parcela significativa de trabalhadores não identificados como pobres (ver, na TABELA 4, que, com exceção do Chile e da Argentina, os demais países têm um percentual acima de 40%, sendo que muitos ultrapassam os 60%), o que significa que, na América Latina, há uma generalizada precarização do trabalho.

Os diversos estudos<sup>279</sup> demonstram também haver uma brecha salarial, tendência generalizada na região, entre trabalhadores com altos e baixos níveis de escolaridade, sem, no entanto, responder a estruturas de especialização. Essa ampliação das diferenças salariais contraria as previsões feitas pelos “patrocinadores da globalização” de que, nos países com mão-de-obra não qualificada, a liberalização comercial traria um aumento de demanda e, dessa maneira, das rendas relativas desses trabalhadores.

Como se trata de um fenômeno generalizado, não determinando nenhum padrão específico de especialização,

[...] sua explicação está associada à conjunção de mudanças tecnológicas, especialmente aquelas relacionadas com o avanço das tecnologias da informação e das comunicações, e a padrões adicionais de transformação produtiva. Dentre esses, cabe destacar, em especial, a reestruturação e a expansão de certos serviços (sobretudo dos serviços financeiros, daqueles prestados a empresas e, inclusive, dos serviços sociais, comunitários e pessoais), processo que gerou uma demanda pessoal altamente qualificada.

---

<sup>279</sup> Ver CEPAL, *Panorama Social de América Latina 1994-2004*. Ver também CEPAL (2002).

Esse resultado é também imputável às insuficiências dos sistemas nacionais de educação, que provocam um relativo desaproveitamento do potencial de novas tecnologias e uma maior falta de equidade no mercado de trabalho (CEPAL, 2002, p. 330).

Frente ao crescimento da pobreza e da indigência na América Latina, diversas análises banalizam a mesma, ao afirmarem que a pobreza é, hoje, um fenômeno global, presente em todo o mundo, inclusive nos países desenvolvidos. Realmente, um dos resultados da transformação capitalista a partir da década de 70 é o crescimento da pobreza, no entanto, a população pobre nesses países comumente é inferior a 15%. “É muito diferente possuir entre um sexto e um sétimo da população em situação de pobreza e ter quase a metade neste estado” (KLIKSBURG, 2001, p. 17).

Nos países centrais, fala-se de “focos de pobreza” a serem erradicados; na América Latina, não há “focos ou ilhas de pobreza”, mas um continente com mais de 40% da população convivendo diariamente com a miséria, a fome, a desnutrição e outras formas de carência alimentar, além de más condições de saneamento e moradia, falta ou baixo acesso a serviços públicos, salários deteriorados, para aqueles que os têm e subemprego, ou seja, pobreza impeditiva do estabelecimento de uma vida digna, porque os indivíduos não têm o **essencial** para garantir suas necessidades humanas básicas.

Importa ressaltar que, mesmo com a alteração positiva, na região, de alguns indicadores sociais, elementos que afetam sistematicamente os países e os grupos mais pobres, tais como taxas de controle da fecundidade<sup>280</sup> (1980-85, 3,92; 1990-95, 3,00; 2000-05, 2,57), de mortalidade infantil<sup>281</sup> (1980-85, 56,9; 1990-95, 38,9; 2000-05, 27,4) e esperança de vida (1980-85, 65,6; 1990-95, 69,1; 2000-05, 72,0) (CEPAL, 2004), e, portanto, teoricamente,

---

<sup>280</sup> Taxa de fecundidade é o número de filhos por mulheres.

<sup>281</sup> Taxa de mortalidade infantil são o número de óbitos de menores de um ano por 1.000 nascidos vivos.

deveriam influir na minoração da pobreza, essa continua em ascensão. Possivelmente, porque tais indicadores, na América Latina, se acumulam na confluência de antigos problemas (dentre tantos exemplos, salienta-se o fato de que amplos contingentes da população ainda têm dificuldade de adquirir água potável e carecem de instalações habitacionais e sanitárias adequadas).<sup>282</sup>

Assim, maior esperança de vida e menor taxa de mortalidade sem que se tenha alcançado padrões mínimos de proteção social<sup>283</sup> significam maior número de pessoas à mercê da sorte e da caridade, além disso, há uma alta concentração urbana, altas taxas de gravidez na adolescência<sup>284</sup> e problemas não resolvidos com a migração internacional<sup>285</sup>. Há também grande desigualdade social, onde se pode perceber, por exemplo, que a brecha quanto à assistência escolar segundo o nível de renda per capita e o local de residência continua acentuada (TABELA 5). Acrescido a isso, as variáveis centradas na questão do trabalho precarização e a supressão do emprego como uma relação estável e, portanto, com baixas garantias de proteção social continuam.

---

<sup>282</sup> Ver PNUD, *Relatórios de Desenvolvimento Humano*.

<sup>283</sup> A segurança dos pobres através de redes de proteção social é uma das indicações imprescindíveis ao combate à pobreza, segundo, os apoiadores da globalização. Essas redes devem reduzir a vulnerabilidade dos pobres a doenças e a choques econômicos, assegurando acesso a serviços básicos de saúde, educação e nutrição (Banco Mundial, 2001; 2001a; 2003). Compreende-se que os indicadores sociais demonstram claramente o não-alcance dos pobres a essa segurança.

<sup>284</sup> “Apesar do sistemático decréscimo das taxas de fecundidade na região, a fecundidade adolescente se tem mostrado mais reticente de baixar.” (FILGUEIRA; PERI, 2004, p. 36, tradução nossa).

<sup>285</sup> Sobre, especificamente, as fortes motivações migratórias, a integração dos imigrantes nos países desenvolvidos e as restrições aos mesmos, ver CEPAL (2002a), *Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización* (2004); Marinucci e Milesi (2005) e PNUD (2004).

TABELA 5

Assistência escolar em áreas urbanas, para ambos os sexos, segundo os quartis de renda *per capita*, local de residência e grupo de idade, na América Latina<sup>(1)</sup> – 1989-02

PAÍS	ANO	DE 7 A 12 ANOS			DE 13 A 19 ANOS			DE 20 A 24 ANOS		
		Total	20% mais pobres	20% mais ricos	Total	20% MAIS pobres	20% mais ricos	Total	20% mais pobres	20% mais ricos
Argentina	1990 <sup>(2)</sup>	98,4	97,9	100,0	68,8	62,6	79,3	23,6	12,4	39,8
	2002	99,4	99,1	100,0	83,2	76,3	96,4	40,5	21,7	61,6
Bolívia	1989 <sup>(3)</sup>	97,3	95,9	96,3	85,0	84,4	87,5	44,3	45,6	52,7
	2002	96,9	95,6	98,3	84,6	84,2	88,2	43,3	32,9	74,3
Brasil	1990	91,4	83,6	98,5	64,6	56,1	86,7	19,8	11,6	39,8
	2001	97,6	95,8	99,6	77,5	72,6	90,6	27,5	18,7	52,9
Chile	1990	98,8	97,9	99,4	78,7	74,6	89,6	18,7	8,4	41,7
	1998	99,2	98,6	99,8	81,5	75,1	92,2	30,0	12,9	62,3
	2003	99,4	99,1	99,6	85,2	81,4	93,9	35,1	19,1	67,5
Colômbia	1990 <sup>(4)</sup>	96,0	92,6	99,1	74,9	66,3	92,8	28,1	15,3	48,9
	2002	96,3	94	99,4	68,2	64,3	85,0	23,9	13,1	52,7
Costa Rica	1990	96,8	95,3	98,4	68,6	57,9	86,2	28,5	20,0	52,1
	2002	98,5	97,2	99,4	76,9	72,9	90,2	43,3	29,7	60,6
Equador	1990	97,8	97,1	98,6	77,2	78,1	84,5	35,4	32,5	42,0
	2002	95,9	92,6	98,6	73,3	68,1	87,3	30,2	17,1	50,1
El Salvador	1995	92,2	85,8	99,6	70,5	64,2	87,0	27,2	13,1	49,6
	2001	92,6	85,9	100,0	73,4	66,0	87,0	25,5	11,3	49,5
Guatemala	1990	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	2002	90,4	84,2	94,3	66,9	63,3	78,3	25,5	11,1	43,9
Honduras	1990	89,5	85,1	98,3	57,7	51,2	79,2	22,2	13,4	41,1
	2002	92,3	86,2	98,1	63,8	50,0	85,8	26,9	9,8	51,1
México	1992	97,4	95,8	99,5	62,7	55,6	80,7	23,9	7,1	47,3
	2002	98,1	96,3	99,6	68,9	57,6	92,8	30,7	16,4	55,1
Nicarágua	1993	88,7	82,5	97,3	69,5	56,7	80,4	24,4	17,1	34
	2001	93,1	88,1	96,3	69,9	61,5	79,2	31,5	15,4	52,1
Panamá	1991	97,6	95,9	99,5	72,6	61,7	89,8	30,7	16,8	54,2
	2002	98,9	98,4	99,3	81,4	78	89,1	35,6	22,6	55,0
Paraguai	1994	96,0	94,5	99,2	71,2	62,0	85,3	23,6	12,0	43,0
	2000	97,7	97,4	99,9	74,1	63,8	86,8	31,9	13,7	61,5
Peru	1997	97,6	96,2	99,5	72,4	73,1	84,1	29,8	20,7	44,6
	2001	98,6	97,7	98,9	72,9	72,2	74,8	27,7	18,9	40,6
República Dominicana	2000	97,6	95,3	99,5	82,6	84,6	87,6	43,2	38,6	56,3
	2002	97,7	95,9	99,2	83,7	83,3	89,3	44,3	34,4	60,5
Uruguai	1990	99,1	98,9	100	70,6	60,5	89,4	26,7	8,6	54,2
	2002	98,2	98,2	98,8	76,5	64,2	94,2	34,8	12,7	73,0
Venezuela <sup>(5)</sup>	1990	95,4	94,3	97,9	68,7	68,8	78,3	27,3	27	39,3
	2002	96,7	94,6	98,6	67,2	62,7	77,8	33,6	20,8	54,7

FONTE: CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTAS:

- (1) Estimativa correspondente a 18 países da região.
- (2) Fonte baseada na porcentagem da área metropolitana.
- (3) Cochabamba, El Alto, La Paz, Oruro, Potosi, Santa Cruz, Sucre, Tarija e Trinidad.
- (4) Barraquilha, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Manizales, Medellín e Pasto.
- (5) República Bolivariana de Venezuela.

Como se pode perceber na TABELA 5, é notavelmente inferior a assistência escolar do jovem proveniente das residências mais pobres em relação ao quartil mais rico, sobretudo nos grupos de 13 a 19 anos, aumentando acentuadamente entre os jovens de 20 a 24 anos, onde as diferenças, com exceção da República Dominicana (1,75 ponto) nunca são menores que o dobro.

Mas os déficits e a desigualdade em relação à educação na América Latina ficam ainda evidentes quando se apresentam algumas outras taxas. As taxas de matrícula do ensino fundamental cresceram de 89,3% em 1990 para 94,8% em 2000, e há projeção de 94,4% para 2005. As matrículas no nível médio também tiveram elevados seus índices – de 29,1% em 1990 para 63,3% em 2000 e perspectivas de 65,2% para 2005 –, mas uma média de quase 40% dos latino-americanos não chegam ao nível médio. O terceiro nível (universitário) é o de menor alteração e desigualdade, pois as taxas de matrícula passaram de 16,9% em 1990 para 21,6% em 2000, no entanto, mantida a projeção para 2005, apenas 22,6% da população chegará aos bancos universitários (CEPAL, 2005a).

A porcentagem da população (ambos os sexos) de 15 anos ou mais em situação de analfabetismo baixou de 14,9% em 1990 para 11,1% em 2000, e há uma projeção de 9,5% para 2005 (CEPAL, 2005a). Ou seja, quase 10% da população da América Latina é analfabeta, não sendo, portanto, “[...] capaz de ler e escrever, com entendimento, um relato simples e breve sobre sua vida cotidiana” (CEPAL, 2005a, p. 99). Porém mais comprometedor é o fato de que, dos 20 países da região analisados, sete se encontram acima dos 10% regionais: Bolívia, com 11,7%, Brasil, com 11,1%, El Salvador, com 18,9%, Guatemala, com 28,2%, Haiti, com 45,2%, Honduras, com 22,0% e Nicarágua, com 31,9% (CEPAL, 2005a).

Colocando-se esses indicadores de educação sobre a égide do necessário desenvolvimento de oportunidades tão propalado pelos apoiadores das reformas como uma das formas de minimização da pobreza, percebe-se que o acesso mais generalizado e, portanto, mais eqüitativo aos níveis médio e superior é ainda quantitativamente insuficiente. Continua-se com um acesso seletivo à educação, o que, sem dúvida, dificulta a entrada no mundo do trabalho formal e qualificado, principalmente se consideradas as novas exigências tecnológicas e de conhecimento<sup>286</sup>. Além disso, vários estudos e pesquisas<sup>287</sup> demonstram a importância da educação qualificada no desenvolvimento cognitivo e intelectual da população, elementos contribuidores nos processos de melhoria das condições de vida, de desenvolvimento ecológico sustentável, de desenvolvimento/efetivação da democracia, da garantia dos direitos humanos, de minimização da corrupção, de controle das ações dos governos, não sendo por acaso que a educação é o elemento central nas políticas de “enfrentamento” à pobreza (ver Capítulo 3).

Elementos impeditivos da redução da pobreza são também os altos índices de desigualdade<sup>288</sup> de renda, que cresceram significativamente, caracterizando o ajuste estrutural como fenômeno restrito, excludente e polarizante da riqueza entre as classes e as nações (TABELA 6).

---

<sup>286</sup> Ver Antunes (1995; 2000) e Harvey (1992).

<sup>287</sup> Entre eles os do Banco Mundial e as da CEPAL.

<sup>288</sup> O conceito de desigualdade utilizado por órgãos que vêm pesquisando e medindo pobreza e desigualdade, muito amiúde, se refere a uma medida de dispersão entre uma determinada distribuição. A maioria das análises econômicas centra sua preocupação com a desigualdade em uma medida de bem-estar individual, utilizando como elemento de substituição algum indicador de renda familiar, ou de despesa com consumo. “Os indicadores da desigualdade apresentam uma complexidade maior que os indicadores da pobreza de renda, pois, na essência, resumem em uma dimensão uma variável biodimensional. [...] é possível calcular as medidas da desigualdade para qualquer distribuição [...]” (BANCO MUNDIAL, 2001, p. 22). Conseqüentemente, as medidas de desigualdade servem para consumo, renda, outras variáveis monetárias, terra, etc. Dentre as diferentes medidas utilizadas, a mais comumente empregada como indicador de desigualdade interpessoal na distribuição de renda é o Coeficiente de Gini.

Pesquisadores<sup>289</sup> e organismos internacionais<sup>290</sup>, principalmente a partir da metade da década de 90, consideram ser primordial vincular a pobreza ao tema desigualdade, já que a mesma é uma das causas essenciais da primeira na região. Há uma unanimidade sobre ser essa região a mais desigual do mundo, com exceção da África Subsaarina, a região do mundo<sup>291</sup> com maior índice de desigualdade: “[...] essa afirmação é verdadeira em relação a quase-totalidade dos indicadores estabelecidos, desde renda ou gastos com consumo até a dimensão da influência e participação política, além da maioria dos resultados referentes à educação e saúde” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

Essa perspectiva de vincular a pobreza à desigualdade é um elemento novo, uma vez que o pensamento econômico tradicional negou tal conjugação. Esse pensamento considerou, historicamente, a desigualdade como uma fase indispensável ao desenvolvimento. No entanto, hoje, uma das justificativas com crescente consenso científico ao discreto crescimento econômico e aos déficits sociais tão grandes em um continente com tantas possibilidades econômicas e humanas tem sido o peso da desigualdade (KLIKSBURG, 2001).

O estudo de Birdsall, Ross e Sabot (1996) demonstra haver uma associação entre elevada desigualdade e obstáculo ao crescimento. O Banco Mundial (2003) reafirma essa associação e demonstra, com dados estatísticos, que:

---

<sup>289</sup> Kliksberg (2001), CEPAL (2002a) e Filgueira e Peri (2004) indicam um estudo realizado por Nancy Birdsall e Juan Luís Londoño (1998), em que os autores estimaram econometricamente que o crescimento da desigualdade entre 1983 e 1995 duplicou a situação de pobreza; nesse sentido, avaliam que, se a desigualdade tivesse se mantido nos índices anteriores, menores que os atuais, a pobreza seria hoje a metade do que é.

<sup>290</sup> O Banco Mundial, em um estudo publicado em 2003, chamado *Desigualdade na América Latina e no Caribe: rompendo com a história?* (BANCO MUNDIAL, 2003), revelou a grande desigualdade na região em matéria de rendas, influência e participação; acesso a educação, serviços básicos e oportunidades.

<sup>291</sup> Ver dados do Banco Mundial (2003), do BID (1998), da CEPAL (1999 a 2005) e do PNUD (2000 a 2004).

- a) altos níveis de desigualdade estão associados a altos níveis de pobreza<sup>292</sup>, e uma grande desigualdade dificulta a redução da pobreza, ou seja, os países que apresentam “[...] maior desigualdade transformam um ponto percentual de aumento na renda familiar média em uma redução menor na incidência de pobreza, o que não ocorre nos países onde existe maior equidade” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 19), além disso, os países que apresentam maior desigualdade precisam crescer mais rápido;
- b) há indícios de que a situação de desigualdade provoca conseqüências negativas em todo o mecanismo de desenvolvimento e inclusive desacelera o aumento de taxas de crescimento econômico<sup>293</sup>, o que se deve a vários fatores. Os estudos demonstram que a desigualdade de renda e riqueza, quando associada à mercados financeiros “ineficazes”, limita a “[...] capacidade dos pobres de adquirir bens, como capital humano, terra e moradia, o que diminuirá suas oportunidades futuras e a possibilidade de reduzir o consumo quando ocorrem grandes choques econômicos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 22). Um outro elemento é fato de ser comum em sociedades com alta concentração de poder e riqueza um privilegiamento em estratégias e programas que beneficiem a elite. “Essa utilização indevida pode incluir o consumo privado dos ricos (por meio de impostos mais baixos) ou gastos públicos com outros programas que não alcancem os pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 23);

---

<sup>292</sup> “Para um determinado nível de renda média, um patamar mais elevado de desigualdade significa, em geral, maior pobreza. Para um crescimento específico na renda média, uma desigualdade maior implica uma taxa mais lenta de redução da pobreza, o que é ainda pior” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16).

<sup>293</sup> “As evidências sugerem que, além de uma redução mais lenta da pobreza para cada ponto percentual adicionado à taxa de crescimento da economia, a grande desigualdade de oportunidades e de renda também diminui o índice de crescimento. No limite, a combinação desses dois efeitos pode fazer com que os países com altos índices de desigualdade considerem difícil, ou mesmo impossível, escapar da miséria. Existem também comprovações de que a desigualdade está associada à maior predominância de conflito e violência, o que pode impedir uma economia de responder de modo eficaz aos choques macroeconômicos” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 16-17).

- c) a desigualdade gera um sentimento de injustiça<sup>294</sup> e descrédito entre a população;
- d) “[...] os indicadores confirmam, enquanto as análises históricas e políticas sugerem, que o acesso à maioria dos serviços alcança em primeiro lugar os ricos e depois os pobres” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 29). Em síntese, as decorrências das desigualdades produzem enormes fraturas, geradoras de tensão e pobreza. Diante disso, explicita-se o retrato da desigualdade na América Latina (TABELAS 6 E 7).

TABELA 6

Participação dos estratos sociais na distribuição de renda total na América Latina – 1990-03

PAÍSES	ANOS	PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL				RELAÇÃO DE
		40% mais pobres (A)	30% seguintes (B)	20% anterior aos 10% mais ricos (C)	10% mais ricos (D)	RENDA MÉDIA PER CAPITA A/D
Argentina	1990	14,9	23,6	26,7	34,8	13,5
	1997	14,9	22,3	27,1	35,8	16,0
	1999	15,4	21,6	26,1	37,0	16,4
	2002 <sup>(1)</sup>	13,4	19,3	25,3	42,1	20,0
Bolívia	1989 <sup>(2)</sup>	12,1	22,0	27,9	38,2	17,1
	1997	9,4	22,0	27,9	40,7	25,9
	1999	9,2	24,0	29,6	37,2	26,7
	2002	9,5	21,3	28,3	41,0	30,3
Brasil	1990	9,5	18,6	28,0	43,9	31,2
	1996	9,9	17,7	26,5	46,0	32,2
	1999	10,1	17,3	25,5	47,1	32,0
	2001	10,2	17,5	25,6	46,8	32,2
Chile	1990	13,2	20,8	25,4	40,7	18,2
	1996	13,1	20,5	26,2	40,2	18,3
	2000	13,8	20,8	25,1	40,3	18,7
	2003	13,8	20,8	25,7	39,7	18,6
Colômbia	1994	10,0	21,3	26,9	41,8	26,8
	1997	12,5	21,7	25,7	40,1	21,4
	1999	12,3	21,6	26,0	40,1	22,3
	2002 <sup>(3)</sup>	11,9	22,2	26,8	39,1	25,0
Costa Rica	1990	16,7	27,4	30,2	25,6	10,1
	1997	16,5	26,8	29,4	27,3	10,8
	1999	15,3	25,7	29,7	29,4	12,6
	2002	14,5	25,6	29,7	30,2	13,7
Equador <sup>(3)</sup>	1990	17,1	25,4	27,0	30,5	11,4
	1997	17,0	24,7	26,4	31,9	11,5
	1999	14,1	22,8	26,5	36,6	17,2
	2002	15,4	24,3	26,0	34,3	15,7

(continua)

<sup>294</sup> O Banco Mundial aponta duas pesquisas a este respeito, realizadas na América Latina. A primeira de 2001 demonstra que 89% da população da região avalia a distribuição de renda em seus países como injusta, quando não muito injusta. A segunda, indica que a credibilidade nas instituições é muito baixa (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 17-18).

PAÍSES	ANOS	PARTICIPAÇÃO NA RENDA TOTAL				Relação de Renda Média PER CAPITA A/D
		40% mais pobres (A)	30% seguintes (B)	20% anterior aos 10% mais ricos (C)	10% mais ricos (D)	
El Salvador	1995	15,4	24,8	26,9	32,9	14,1
	1997	15,3	24,5	27,3	33,0	14,8
	1999	13,8	25,0	29,1	32,1	15,2
	2001	13,4	24,6	28,7	33,3	16,2
Guatemala	1989	11,8	20,9	26,8	40,6	23,5
	1998	14,3	21,6	25,0	39,1	20,4
	2002	14,2	22,2	26,8	36,8	18,4
Honduras	1990	10,1	19,7	27,0	43,1	27,4
	1997	12,6	22,5	27,3	37,7	21,1
	1999	11,8	22,9	28,9	36,5	22,3
	2002	11,3	21,7	27,6	39,4	23,6
México	1989	15,8	22,5	25,1	36,6	17,2
	1994	15,3	22,9	26,1	35,6	17,3
	2000	14,6	22,5	26,5	36,4	17,9
	2002	15,7	23,8	27,3	33,2	15,1
Nicarágua	1993	10,4	22,8	28,4	38,4	26,1
	1998	10,4	22,1	27,1	40,5	25,3
	2001	12,2	21,5	25,7	40,7	23,6
Panamá <sup>(3)</sup>	1991	13,3	23,9	28,6	34,2	18,3
	1997	13,3	22,4	27,0	37,3	19,6
	1999	14,2	23,9	26,8	35,1	17,1
	2002	14,2	25,0	28,2	32,7	15,0
Paraguai	1990 <sup>(4)</sup>	18,6	25,7	26,9	28,9	10,2
	1996 <sup>(3)</sup>	16,7	24,6	25,3	33,4	13,0
	1999	13,1	23,0	27,8	36,2	19,3
	2000	12,9	23,5	26,4	37,3	20,9
Peru	1997	13,4	24,6	28,7	33,3	17,9
	1999	13,4	23,1	27,1	36,5	19,5
	2001	13,4	24,6	28,5	33,5	17,4
República Dominicana	1997	14,5	23,6	26,0	36,0	16,0
	2000	11,4	22,2	27,6	38,8	21,1
	2001	12,2	22,5	27,0	38,3	19,1
	2002	12,0	22,6	27,0	38,3	19,3
Uruguai	1990	20,1	24,6	24,1	31,2	9,4
	1997	22,0	26,1	26,1	25,8	8,5
	1999	21,6	25,5	25,9	27,0	8,8
	2002	21,6	25,4	25,6	27,3	9,5
Venezuela <sup>(5)</sup>	1990	16,7	25,7	28,9	28,7	12,1
	1997	14,7	24,0	28,6	32,8	14,9
	1999	14,6	25,1	29,0	31,4	15,0
	2002	14,3	24,9	29,5	31,3	14,5

FONTE: CEPAL (2004), *Panorama Social 2003-2004*.

NOTAS: Estimativa correspondente a 18 países.

(1) Grande Buenos Aires.

(2) Oito cidades principais e El Alto.

(3) Total das zonas urbanas.

(4) Área metropolitana de Assunção.

(5) República Bolivariana de Venezuela.

Os percentuais constantes na TABELA 6 mostram que a distribuição de renda na América Latina tem uma elevada porcentagem de recursos concentrada nos estratos dos 10% mais ricos. Há uma enorme distância entre a renda média por habitante dos 10% mais ricos e a dos 40% mais pobres. Em 2002, a diferença mais baixa foi no Uruguai, onde os 10% mais ricos se apropriam de 27,3% dos recursos nacionais, tendo uma renda média 9,5 vezes superior à dos três estratos anteriores. No outro extremo, os dados do Brasil, em 2001, demonstram que 40% da população mais pobre ficava com apenas 10,2% da renda total, enquanto os 10% mais ricos recebiam quase a metade da renda total (46,8%), o que se traduz em um coeficiente de rendas médias, de ambos os grupos, de 32,2 vezes. Ademais, além do Brasil, em 2002, em outros seis países – Argentina, Bolívia, Colômbia, Honduras, Nicarágua e Paraguai –, os 10% mais ricos apresentaram renda média 20 vezes maior do que a dos 40% mais pobres. Essas cifras revelam a gravidade da desigualdade dentro dos países, o que, com certeza, é fator limitador ao alcance das necessidades humanas básicas.

A grande distância entre os 10% mais ricos e os 40% mais pobres na distribuição de renda é fator distintivo da América Latina em relação ao contexto internacional. Tomando-se como referência os dados do Banco Mundial (2004 e 2004a) sobre a concentração de renda nos países centrais, é possível perceber que, neles, os 10% mais ricos detêm em torno de 25% da renda média, valor próximo ao registrado apenas no Uruguai (27,7%), uma vez que o segundo país da região com menor concentração de renda entre os 10% mais ricos é a Costa Rica (30,2%), seguido da Venezuela (31,3%). Apesar de haver vários indicadores de medição da desigualdade, o Índice de Gini (TABELA 7), comprova os altos indicadores de concentração de renda na região.

TABELA 7

Nível de desigualdade, segundo o Coeficiente de Gini<sup>(1)</sup> de distribuição de renda, na América Latina – 1990-02

ANOS	MUITO ALTO 0,5800-1	ALTO 0,5200-0,5799	MÉDIO 0,4700-0,5199	BAIXO 0-0,4699	
1990	Brasil 0,627	Chile 0,554	Argentina 0,501	Equador 0,461	
	Honduras 0,615	Panamá 0,545	Uruguai 0,492	Costa Rica 0,438	
	Guatemala 0,582	Bolívia 0,538	Venezuela 0,471		
		México 0,536			
		Colômbia 0,531			
1994	Brasil 0,621	Colômbia 0,579	Bolívia 0,514	Costa Rica 0,461	
	Nicarágua 0,582	Honduras 0,560	Paraguai 0,511	Uruguai 0,423	
		Chile 0,553	Argentina 0,508		
		Panamá 0,548	El Salvador 0,507		
		México 0,539	Venezuela 0,486		
			Equador 0,479		
1997	Brasil 0,638	Colômbia 0,577	El Salvador 0,510	Equador 0,469	
	Nicarágua 0,584	Guatemala 0,560	Venezuela 0,507	Costa Rica 0,450	
		Chile 0,560	Paraguai 0,493	Uruguai 0,430	
		Honduras 0,558			
		Panamá 0,552			
		México 0,539			
		Peru 0,532			
		Bolívia 0,531			
		Argentina 0,530			
		Honduras 0,564	El Salvador 0,518	Uruguai 0,440	
1999	Brasil 0,640	Colômbia 0,564	Bolívia 0,504		
		Chile 0,559	Venezuela 0,498		
		República Dominicana 0,554	Paraguai 0,497		
		Peru 0,545	Costa Rica 0,473		
		México 0,542			
		Argentina 0,542			
		Panamá 0,533			
		Equador 0,521			
	2002	Brasil 0,639	Nicarágua 0,579	Panamá 0,515	Uruguai 0,455
		Argentina 0,590	Colômbia 0,575	México 0,514	
		Honduras 0,588	Bolívia 0,554	Equador 0,513	
			Chile 0,550	Paraguai 0,511	
		República Dominicana 0,544	Venezuela 0,500		
		Guatemala 0,543	Costa Rica 0,488		
		El Salvador 0,525			
		Peru 0,525			

FONTE: CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTA:

- <sup>(1)</sup> O coeficiente de Gini varia entre zero e um e aumenta com a desigualdade. O valor zero corresponde a uma equidade perfeita (indicando ausência de desigualdade), e o valor um representa desigualdade máxima, onde uma única unidade recebe toda a renda, e as outras nenhuma:  $0 \leq \text{Gini} \leq 1$ .

Conforme o já apontado, a iniquidade na distribuição de renda, na região, é a maior brecha do planeta.

Enquanto, na região, os 10% mais ricos usufruem 48% da renda total, aos 10% mais pobres cabe apenas 1,6%. Por contraste, nos países desenvolvidos os primeiros recebem 29,1% da renda total, comparados a 2,5% para os 10% menos abastados. Os Coeficientes de Gini coincidem com essas conclusões: apresentam média de 0,522 na América Latina, nos anos 90, enquanto, durante o mesmo período, para a OCDE, o Leste Europeu e a Ásia foram muito mais baixas – 0,342, 0,328 e 0,412 respectivamente. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 6).

O Brasil (TABELA 7) ficou na frente, em todos os anos, desde 1990, com os maiores índices de desigualdade, considerando a medida de Gini, nunca baixando – ao contrário de outros países – do **nível muito alto**.

A Argentina chama atenção, uma vez que passou do **nível médio de desigualdade** em 1990-94 (0,501 e 0,508) para o **nível alto** em 1997 e 1999 (0,530 e 0,542) e alcançou o **nível muito alto** em 2002 (0,590), ou seja, teve acréscimos significativos em seus índices de desigualdade. A desigualdade de renda na Argentina acompanhou o crescimento da sua pobreza (de 19,7 % em 1999 para 41,5% em 2002) e da indigência (de 6,7 % em 1999, para 20,9% em 2002), conforme o já analisado (TABELA 3).

O Uruguai, que apresenta as menores taxas de pobreza e de indigência da região, tem também as menores taxas de desigualdade desde 1994 (respectivamente, 0,423, 0,430, 0,440 e 0,455), mesmo assim, teve aumentos em seus Índices de Gini ano a ano.

Como é possível identificar através das TABELAS 6 e 7, em poucos casos houve melhora na distribuição de renda, durante o período analisado.

Mas renda não é a única forma de desigualdade. Há uma extraordinária iniquidade na distribuição da terra, sendo Brasil e México suas grandes expressões. O acesso a crédito, instrumento essencial para poder criar oportunidades reais de desenvolvimento de pequenas e médias empresas, praticamente não existe. Há 60 milhões de pequenas e médias empresas, que geram 150 milhões de empregos, com acesso a apenas **5%** do crédito (KLIKSBERG, 2001).

Os recordes em anos de escolaridade, em relação aos estratos socioeconômicos, são também muito diversos. O Brasil é um dos exemplos apontados: completaram o ensino fundamental, aos 20 anos de idade, **8%** dos jovens pertencentes aos **25%** de menor renda e **54%** dos jovens pertencentes aos **25%** de maior renda; na região como um todo, dos chefes de família, **10%** dos de renda mais elevada tinham 11,3 anos em educação, e **30%** dos mais pobres tinham 4,3 anos (CEPAL, 2005a). Essa iniquidade será fator marcante na competição por vagas no reduzido número de postos de trabalho, pois a quantidade de anos que um indivíduo ficou na escola é, hoje, fator determinante para conseguir emprego e em relação ao nível salarial.

O acesso ao mundo da informática e da *Internet* (considerada uma nova forma de desigualdade), é inacessível à grande maioria da população, que não tem educação, nem meios para se conectar, formatando uma nova configuração de analfabetismo, o cibernético (KLIKSBERG, 2001).

Essas desigualdades produzem, agregadamente, efeitos multifacetados e regressivos, que “[...] mantêm e intensificam dramas como a miséria” (KLIKSBERG, 2001, p. 47) em que vive a população da região. Grandes diferenças de renda entre indivíduos de um mesmo país

resultam em diferentes graus de acesso a bens e serviços. Ou seja, alto índice de desigualdade significa que qualquer que seja a taxa de crescimento, seu efeito sobre a pobreza será menor do que naqueles países que têm mais eqüitativa distribuição de renda (BIRDSALL; LA TORRE, 2001). Nesse sentido, a desigualdade de renda e de riqueza são limitadores de representatividade política e manejo de poder.

As dimensões da pobreza, aliadas ao alto índice de desigualdade de renda e ao baixo crescimento econômico, tem preocupado<sup>295</sup> os organismos internacionais “patrocinadores da globalização”, uma vez que a estratégia econômica mundial para a periferia capitalista, implementada com mais força a partir da década de 90, não se aproxima dos resultados esperados. O demonstrado nos estudos econômicos sobre a região evidencia que “[...] a pobreza e o alto índice de desigualdade no acesso à terra, à educação e a outros bens, mais que sintomas de baixo crescimento, são em realidade suas causas” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 16).

Nesse sentido, o Banco Mundial, as Nações Unidas e a CEPAL têm indicado a necessidade premente de a região avançar em uma **distribuição de renda mais eqüitativa**<sup>296</sup>. Para isso, a CEPAL afirma ser necessário estabelecer políticas públicas capazes de incidir em várias áreas no sentido de:

– facilitar o acesso a ativos como a terra, o capital, o conhecimento e a tecnologia; ii) alcançar um desenvolvimento produtivo que conte com uma alta participação das pequenas e médias empresas, assim como um

<sup>295</sup> Conforme já apontado no Capítulo 1: “Nos países onde há um débil mercado de capital, insuficiente financiamento para a educação e inadequados sistemas de justiça [...] – e isso é realidade na maior parte da América Latina – os pobres e os escassamente preparados **tendem a ser substituídos do acesso a crédito, a emprego e a outras oportunidades para a produtividade. Conforma-se um ciclo vicioso em que as oportunidades perdidas redundam em um menor crescimento** e na persistência da pobreza e da desigualdade” (BIRDSALL; LA TORRE, 20001, p. 16-17, grifo nosso).

<sup>296</sup> As duas propostas (da CEPAL e do Banco Mundial) apresentadas através das citações articulam-se plenamente com as Propostas de “correção” ao Consenso original – “novas agendas”, explicitadas no Capítulo 1, item, 1.2.2 – e ao definido pelas Cúpulas das Américas (ver Capítulo 3).

desenvolvimento territorial equilibrado; iii) desenvolver iniciativas sociais com base nos princípios de universalidade, solidariedade e eficiência, para o que se requer recursos suficientes (pacto fiscal) e uma destinação mais eficiente destes recursos. Em síntese, o que se requer é instituir a equidade como centro e fundamento da política de desenvolvimento (CEPAL, 2004, p. 94-95, tradução nossa).

O Banco Mundial é de opinião que, “[...] apesar dos eficientes mecanismos econômicos, políticos e sociais que perpetuam a desigualdade, existe **espaço para a ação** por meio de influência política dos governos e dos grupos na sociedade” (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 41). Assim, aponta haver programas disponíveis, a partir de três áreas potenciais de ação, que, se colocados em prática, poderão minimizar as desigualdades na América Latina e no Caribe. São eles:

**Instituições políticas e sociais mais abertas.** Como muitas das desigualdades são causadas pela disparidade de influência, participação e poder, ‘bons’ programas precisam ser incorporados a instituições políticas e sociais que sejam abertas, democráticas, transparentes e participativas, nos níveis nacional e local. [...] **Instituições e políticas econômicas mais eqüitativas.** No setor macroeconômico [...] requer a criação de instituições e normas fiscais e financeiras prudentes para os bons momentos – permitindo assim políticas anticíclicas nos tempos difíceis – além de mecanismos mais transparentes e eqüitativos para solucionar as adversidades que possam surgir. Quanto às instituições microeconômicas, mercados mais amplos podem contribuir para baixar o nível de desigualdade. [...] Além disso, a melhoria das instituições e das bases jurídicas [...] permitiria o desenvolvimento de mercados financeiros mais amplos e sólidos [...]. **Ampliação da propriedade de bens.** O maior acesso aos serviços públicos, especialmente nos setores de educação, saúde e infra-estrutura, e a combinação da política agrária com a oferta de diversos serviços rurais. [...] Uma reforma dos Estados de bem-estar [...] para que a gestão de riscos e as transferências redistributivas (previdência e assistência social) abranjam a maior parte da sociedade (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 41-42, grifo nosso).

As “receitas” dos apoiadores das reformas para minimizar o **desastre social** (SOARES, 2003) na América Latina, estão adequadas às análises dos mesmos sobre as causas da situação social vivenciada na região. As “causas baseiam-se”<sup>297</sup> na incompletude das

<sup>297</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.1, particularmente a síntese exposta no Quadro 1.

reformas, na pouca flexibilização do mercado de trabalho, no processo incompleto de privatização, principalmente o bancário, uma vez que ainda existem “muitos bancos estatais”, na heterogeneidade de reações dos diferentes agentes regionais, quando da implementação das reformas, o que repercutiu negativamente em emprego, crescimento e equidade, na carência normativa para complementar as privatização e a liberalização financeira; na história regional de instabilidade, distorções econômicas, taxas de crescimento baixas e problemas de corrupção e governabilidade, além, é claro, de na sucessão de crises nos países emergentes (problemas que, na opinião desses analistas, não têm absolutamente nenhuma causa externa, muito menos com a sociedade e o mercado). Assim, os “patrocinadores da globalização” colocam-se disponíveis a “ajudar”<sup>298</sup> com a construção de pesquisas, análises, metodologias de avaliação, tecnologia, apoio técnico e, inclusive financiamento; para isso, constroem propostas de ação a serem implantadas nos países da região, “assessoram” reuniões e a implementação das propostas, organizam e reorganizam a política e a economia.

Os mesmos organismos internacionais que vêm levantando indicadores econômicos e sociais, sobre os quais diagnosticam vulnerabilidades, riscos, miséria, desigualdade, etc., são aqueles que propuseram e controlam a execução do ajuste estrutural, que analisam a pobreza e propõem alternativas de sua “erradicação”. “Se fizéssemos uma analogia de nossa situação social com uma ‘doença’, tanto o diagnóstico e sobretudo a receita prescrita implicaria em agravamento da mesma” (SOARES, 2002, p. 2).

Portanto, as dificuldades que os países da região enfrentam para melhorar sua distribuição de renda são de diversas ordens. Apesar da “esperança” de que as reformas estabeleceriam maiores e mais rápido crescimento econômico e alavancariam ganhos de

---

<sup>298</sup> Ver Capítulo 3.

produtividade, isso não ocorreu. Os resultados foram, inclusive, “desalentadores”. De acordo com as pesquisas e as simulações desenvolvidas pela CEPAL (2002a, 2003a, 2005) a redução da pobreza extrema na América Latina, referendada nos ODM – Objetivo 1 – erradicar a pobreza extrema reduzindo-a à metade –, somente será cumprida se o Produto Interno Bruto por habitante crescer 2,9% anualmente durante os próximos 11 anos. “Esta taxa equivale a um crescimento do Produto total de 4,3% anual” (CEPAL, 2005a, p. 54 tradução nossa).

Se for considerado como parâmetro o crescimento de acordo com a evidência histórica (TABELAS 8 e 9) as possibilidades de alcançar a Meta 1, do Objetivo 1 (ODM) não são alentadoras.

TABELA 8

Taxas média anuais<sup>(1)</sup> de crescimento do Produto Interno Bruto a preços do mercado na América Latina – 1990-2003

PAÍSES	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Argentina	-2,0	-2,9	-0,8	-4,4	-10,8	8,7
Bolívia	4,4	4,7	2,3	1,6	2,7	2,4
Brasil	-4,6	4,2	3,9	1,3	1,9	0,6
Chile	3,3	9,0	4,2	3,2	2,1	3,3
Colômbia	4,1	4,9	2,4	1,5	1,9	4,8
Costa Rica	4,0	3,9	1,8	1,2	2,7	6,4
Equador	2,9	2,1	0,9	5,5	3,8	2,3
El Salvador	4,8	6,2	2,0	1,7	2,1	2,0
Guatemala	3,0	5,0	3,1	2,6	2,2	2,0
Honduras	-0,1	3,7	5,6	2,7	2,6	3,5
México	5,1	-6,1	6,7	-0,3	0,7	1,2
Nicaragua	-0,1	6,0	4,3	3,0	0,9	2,3
Panamá	7,9	1,9	3,8	0,7	2,1	4,7
Paraguai	3,1	5,7	-3,3	2,0	-1,6	3,8
Peru	-5,4	8,6	2,8	0,1	4,9	3,8
República Dominicana	-5,5	4,7	7,8	4,0	4,3	-0,4
Uruguai	0,5	-2,4	-1,9	-3,6	-12,7	3,0
Venezuela <sup>(2)</sup>	5,5	5,9	3,8	3,4	-8,9	-9,7
América Latina <sup>(3)</sup>	-0,6	1,1	3,7	0,4	-0,6	1,9

FONTE: CEPAL(2005a), *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*.

NOTAS:

- (1) Porcentagens baseadas nas cifras oficiais convertidas em dólares a preços constantes de 1995.  
 (2) República Bolivariana de Venezuela.  
 (3) O total da região leva em consideração as taxas de Cuba e Haiti, portanto, de 20 países.

Conforme o apresentado na TABELA 8, o crescimento do PIB na América Latina, condição considerada necessária para a redução da pobreza, não é suficiente para alcançar o crescimento populacional. Mesmo que a taxa de crescimento regional tenha atingido, em 2000, 3,7%, os anos anteriores e posteriores ficaram muito abaixo desse percentual (0,4% em 2001, 0,6% em 2002 e 1,9% em 2003). Por conseguinte, o produto por habitante (TABELA 10), nos anos 2000-03, segue sendo inferior aos índices registrados nos anos 1990-99, apresentando uma variação negativa de 0,2%.

**TABELA 9**  
**Evolução de alguns indicadores econômicos na América Latina – 1990-03**

PAÍSES	ANOS	PIB PER CAPITA (taxa média anual de variação) <sup>(1)</sup>	DESEMPREGO URBANO Média Simples do Período (%) <sup>(2)</sup>	REMUNERAÇÃO MÉDIA REAL <sup>(3)</sup> Taxa média anual de variação	SALÁRIO MÍNIMO URBANO
Argentina	1990/99	2,7	11,9	0,9	0,8
	2000/03	-3,0	16,8	-3,7	-4,1
Bolívia	1990/99	1,6	5,3	3,0	7,4
	2000/03	-0,1	8,6	2,6	4,7
Brasil	1990/99	0,0	5,6	-1,0	-0,4
	2000/03	0,1	9,3	-4,3	3,9
Chile	1990/99	4,1	7,6	3,5	5,9
	2000/03	2,1	9,0	1,5	3,8
Colômbia	1990/99	0,8	11,6	2,2	-0,4
	2000/03	0,9	17,4	1,6	0,6
Costa Rica	1990/99	2,6	5,4	2,2	1,1
	2000/03	0,9	6,2	1,6	-0,3
Cuba	1990/99	-3,2	6,9	–	–
	2000/03	2,8	3,8	–	–
Equador	1990/99	0,5	9,4	5,3	0,9
	2000/03	1,6	10,7	–	3,6
El Salvador	1990/99	2,6	7,8	–	-0,6
	2000/03	0,1	6,5	–	-1,4
Guatemala	1990/99	1,5	4,0	5,4	-9,8
	2000/03	0,1	3,3	1,1	5,2
Haiti	1990/99	-2,8	–	–	-8,3
	2000/03	-1,4	–	–	-1,4
Honduras	1990/99	-0,2	6,1	–	0,6
	2000/03	0,9	6,5	–	4
México	1990/99	1,5	3,6	1,0	-4,7
	2000/03	0,6	2,7	3,9	0,3
Nicarágua <sup>(4)</sup>	1990/99	0,3	14,0	8	0,2
	2000/03	0,6	10,5	3,2	-3,6
Panamá	1990/99	3,4	16,7	–	1,5
	2000/03	0,9	16,1	–	2,5
Paraguai	1990/99	-0,8	6,3	0,3	-1,6
	2000/03	-1,3	11,7	-1,5	2,5
Peru	1990/99	1,3	8,5	-0,8	1,4
	2000/03	1,3	9,2	1,1	3,2
República Dominicana	1990/99	2,8	16,9	–	2,6
	2000/03	2,2	15,5	–	-1,3
Uruguai	1990/99	2,4	9,9	0,5	-6,0
	2000/03	-4,7	15,7	-6,4	-6,5
Venezuela <sup>(5)</sup>	1990/99	0,2	10,3	-4	-3,0
	2000/03	-4,8	15,3	-6,1	-3,1
América Latina <sup>(6)</sup>	1990/99	0,9	7,7	–	–
	2000/03	-0,2	10,2	–	–

FONTE: CEPAL (2004). *Panorama social de América Latina 2003-2004*.

- NOTAS: <sup>(1)</sup> A partir do valor do PIB em dólares, a preços constantes de 1995; a cifra correspondente a 2003 é uma estimativa preliminar.  
<sup>(2)</sup> No Chile, Guatemala, Nicarágua, República Dominicana e Venezuela se referem ao desemprego total nacional. Ademais, no espaço do período de 1990-1999 se considerou o espaço do tempo entre 1991 e 1999 para Cuba.  
<sup>(3)</sup> Em geral, a cobertura desse índice é muito parcial; na maioria dos países, refere-se aos trabalhadores formais do setor industrial. A cifra correspondente de 2003 é uma estimativa preliminar, e o ano final para Bolívia e Guatemala é 2002.  
<sup>(4)</sup> O ano inicial do período para a Nicarágua é 1992.  
<sup>(5)</sup> República Bolivariana de Venezuela.  
<sup>(6)</sup> Estimativas realizadas a partir de 20 países da região.

O Banco Mundial (2005a) revisou a sua classificação das economias do mundo, de acordo com seus produtos internos brutos, definindo padrões apresentados na TABELA 10.

**TABELA 10**  
Síntese da classificação das economias mundiais, de acordo com seus PIBs – 2004

POSIÇÃO E PAÍSES		VALOR (US\$ milhões norte- americanos)
10 maiores economias	1. EUA	11.667.515
	2. Japão	4.623.398
	3. Alemanha	2.714.418
	4. Reino Unido	2.140.898
	5. França	2.002.582 a/
	6. Itália	1.672.302
	7. China	1.649.329
	8. Espanha	991.442
	9. Canadá	979.764
	10. Índia	691.876
10 maiores economias da América Latina	12. México	676.497
	14. Brasil	604.855
	35. Argentina	151.501
	38. Venezuela	109.322
	43. Colômbia	97.384
	45. Chile	94.105
	52. Peru	68.395
	63. Equador	30.282
	66. Guatemala	27.131
	78. República Dominicana	18.673

FONTE DOS DADOS BRUTOS: Banco Mundial (2005a), de acordo como o banco de dados dos indicadores de Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, jun. 2005).

Através da TABELA 10, é possível compreender por que os EUA é a grande potência hegemônica mundial e por que o Tesouro dos Estados Unidos é uma das instituições-membro dos patrocinadores da globalização. A segunda maior economia mundial (Japão) não concentra sequer a metade do PIB dos EUA. Dos cinco outros países que compõem o G7, a Alemanha tem seu PIB quatro vezes menor; o Reino Unido, cinco vezes; a França, quase seis vezes; a Itália, quase sete vezes; e o PIB do Canadá é quase doze vezes menor que o dos EUA.

Dos países da América Latina, o México (atualmente 12ª economia) tem o PIB 17 vezes menor do que o dos EUA.

Quanto ao desemprego urbano (TABELA 9), dos 20 países da região, seis apresentaram taxas de desemprego urbano acima de 15% (Argentina, Colômbia, Panamá, República Dominicana, Uruguai e Venezuela), e, em doze, o desemprego aumentou, comparativamente ao da década de 1990-99 (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, Honduras, Paraguai, Peru, Uruguai, Venezuela). Aliás, dos quatro maiores países da região, em termos populacionais (Brasil, México, Colômbia e Argentina), apenas o México – que teve as menores taxas tanto na década de 90, quanto nos anos 2000 – reduziu, mesmo que não significativamente, sua taxa de desemprego (3,6% para 2,7%). Concomitantemente a isso, o trabalho informal, e as várias formas de precarização dos postos de trabalho “[...] têm mantido sua tendência expansiva; desde 1990, as 66% novas ocupações se têm integrado ao trabalho informal e apenas 44% conta com benefícios da seguridade social” (OIT, 2003 *apud* CEPAL, 2004, p. 55).

O desemprego, uma das características da globalização, alia-se à maior flexibilização e precarização do trabalho, principalmente a partir dos anos 90, quando da implementação do ajuste estrutural. A desregulamentação do mercado de trabalho foi definida como condição necessária ao sustento e ao aumento da competitividade, particularmente daqueles setores mais envolvidos no processo de integração econômica, e a flexibilização do trabalho tornou-se elemento da reestruturação do sistema e dos modos de organização dos processos produtivos. Apesar de a América Latina ter níveis diferenciados de implementação do ajuste, a flexibilização é generalizada.

O abandono progressivo por parte do Estado de sua função reguladora dos mercados, um dos elementos das reformas estruturais, e a necessidade do sistema do capital da reestruturação do sistema produtivo, considerado imprescindível à integração internacional da região, levaram a uma revisão da legislação trabalhista<sup>299</sup>, o que tem caracterizado principalmente a flexibilização no que diz respeito aos tipos e às modalidades de contratação. O objetivo era o da redução de custos fixos associados ao trabalho, e o discurso era que isso geraria maiores oportunidades de trabalho e maior opção aos trabalhadores entre as diversas condições de trabalho.

No entanto, o que se verificou foi que a flexibilização do trabalho<sup>300</sup> propiciou a criação de empregos de má qualidade (instáveis, de baixa remuneração, com condições de trabalho inadequadas, com desproteção social). Portanto, além dos altos índices de desemprego registrados na região, tem havido uma maior instabilidade e insegurança no trabalho, combinada à flexibilização das contratações, ao alto índice de trabalho informal, à vinculação temporária ou sem contrato, ao elevado grau de precariedade, seja nos empregos por conta própria, seja no trabalho assalariado em pequenas e microempresas. Isso tem se traduzido em desproteção e não em investimento em capacitação, ou seja, a “[...] aceitação legal de contratos com menos garantias a fim de incentivar a ocupação sob esquemas temporários e ocasionais, assim como medidas que facilitam a demissão e diminuem o seu custo” (CEPAL, 2002, p. 333).

---

<sup>299</sup> Revisão que, conforme apontam os apoiadores da reformas, ainda é pequena e frágil, por isso propõem o aprofundamento da revisão da legislação trabalhista, para sua “maior e melhor” flexibilização. Para maiores esclarecimentos ver Capítulo 1, item 1.2.2.

<sup>300</sup> Sobre dados estatísticos acerca dos trabalhadores assalariados sem contrato de trabalho e sem seguridade social, ver especificamente CEPAL (2001; 2002; 2002a).

Sem dúvida, apenas crescimento econômico não basta para garantir padrões de minimização da pobreza, é necessária a diminuição dos altos índices de desigualdade, a diminuição de vários riscos sociais (mortalidade, fecundidade, envelhecimento, etc.), aumento de postos de trabalho e qualificação dos existentes, assim como a distribuição de recursos públicos aos setores sociais. Mas condição imprescindível é o reconhecimento, não exposto em nenhum dos relatórios dos organismos internacionais, de que este retrato de retrocesso social é resultado da implementação do projeto político veiculado pelo ajuste estrutural que consolida e generaliza a estratégia econômica para a periferia capitalista, implementada de forma mais orgânica a partir dos anos 90.

Por conseguinte, em oposição ao discurso veiculado pelos defensores do ajuste, afirma-se que os impactos das reformas de primeira geração, assim como os de segunda geração e a “fragilidade” das políticas de “enfrentamento” à pobreza integram alguns dos perversos efeitos do ajuste estrutural e suas reformas. Quer dizer, em todas as suas versões, as reformas estruturais até o presente momento não resolveram os “velhos problemas sociais” da região, ao contrário, ampliaram-se e agravaram-se as condições estruturais determinantes da pobreza e da desigualdade e criaram-se novas formas de desigualdade.

Tendo em vista a realidade social, econômica e política que se apresenta e o “[...] evidente contexto recessivo da economia mundial nos próximos anos deste novo milênio, os pobres terão que esperar ainda muito mais, se é que sobreviverão!” (SOARES, 2003, p. 65).

Especificamente quanto à distribuição de recursos públicos, essa deve se dar principalmente através de gastos públicos sociais, componente pelo qual o Estado incide sobre

a distribuição de renda. No próximo e último item deste capítulo, apontam-se elementos acerca do comportamento dos gastos públicos sociais nos anos 90.

## 2.6 GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS REFERENTES ÀS AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À POBREZA NOS ANOS 90

As reformas estruturais definiram um novo comportamento e uma nova dinâmica na conformação<sup>301</sup> das políticas sociais, na década de 90. Isso demandou um redesenho dos gastos públicos e dos gastos públicos sociais.

As reformas de primeira geração<sup>302</sup> difundiram como estratégia básica que todos os esforços deveriam estar voltados para o crescimento econômico, com isso, despertaram expectativas de que, alcançadas as metas do desenvolvimento, o restante seria resolvido. A idéia era que o crescimento fluiria para “[...] baixo no famoso efeito [derrame] e isso [solucionaria] os restos que [pudessem] existir no campo social” (KLIKSBURG, 2001, p. 22).

Os resultados do modelo econômico difundido na América Latina, principalmente a partir da década de 90, não foi o esperado. Têm-se forte instabilidade de emprego e produção, uma maior diferenciação entre ricos e pobres, e os dados apontam um crescimento médio apenas modesto, que não se “derramou”, uma vez que a desigualdade aumentou e não houve redução significativa dos índices de pobreza.

---

<sup>301</sup> Reitera-se que essa nova conformação das políticas sociais públicas está vinculada à redefinição global do capitalismo internacional, que alterou os princípios fundamentais da política de regulação econômica e social implementada desde o pós-guerra (Segunda Guerra Mundial). Essa redefinição exigiu mudanças, que, no caso da América Latina, foram implementadas via reformas estruturais. As reformas para o denominado **curto prazo** pautavam-se na diminuição do déficit fiscal, na redução do gasto público e na implementação de reformas administrativas e previdenciárias (ver Capítulo 1).

<sup>302</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

Mesmo aqueles que afirmam que sem essas reformas teria sido pior<sup>303</sup> consideram os resultados não satisfatórios. Assim, há argumentos e sugestões – diante do reexame da experiência latino-americana e da aplicação das reformas explicitadas de forma mais objetiva no intitulado Consenso de Washington – indicando a necessidade de uma série de novas reformas.<sup>304</sup> Que outras variáveis são importantes? Kliksberg (2001), ilustrando um dos estudos de Amartya Sen (1992), que conjuga (Produto Interno Bruto) *per capita* e expectativa de vida de seis países (Kerala, China, Sri Lanka, África do Sul, Brasil e Gabão), identifica

[...] aspectos, como as políticas públicas, que garantiram, nos três primeiros países [Kerala, China e Sri Lanka], um acesso mais amplo a insumos fundamentais para a saúde, como água potável, as instalações sanitárias, a eletricidade e a assistência médica. Ainda as melhores possibilidades em matéria de educação, por sua vez, incidente na saúde. Junto a isso, um aspecto central era a melhor distribuição de renda nas três primeiras sociedades. Tudo isto levou a que os países supostamente mais pobres em termos de renda fossem mais bem sucedidos na saúde e na expectativa de vida (KLIKSBURG, 2001, p. 25).

As “novas agendas”<sup>305</sup> de reformas agregam várias alternativas, dentre elas a de políticas de “enfrentamento” à pobreza. Essas políticas exigem ações vinculadas à operacionalização de políticas sociais públicas, que têm seus montantes de recursos estipulados via gastos públicos, especificamente em seu subconjunto de gasto público social.

Os gastos públicos, situados no elenco das responsabilidades do poder público, são elementos fundamentais para a geração de bens e serviços que a comunidade de uma determinada localidade, estado ou país necessita, uma vez que compõem “[...] o núcleo central dos atuais sistemas de proteção social dos Estados modernos” (CASTRO *et al.*, 2003,

---

<sup>303</sup> Ver Birdsall e La Torre (2001), Stallings e Peres (2002), Stiglitz (2002) e Williamson e Kuczynski (2004).

<sup>304</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

<sup>305</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

p. 7). Os GPs significam a quantidade de recursos que o Estado<sup>306</sup> utiliza para exercer suas diversas funções (públicas), sendo alocados e despendidos nas várias esferas governamentais: nacional e subnacionais<sup>307</sup>.

O gasto público social, ou simplesmente gasto social, “[...] é um subconjunto do gasto público que agrupa os recursos que o Estado destina diretamente para atender ao desenvolvimento e ao bem-estar de sua população (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa). Os GS referem-se ao montante de recursos públicos empregado em programas de natureza social; gasto público efetuado através de medidas vinculadas ao setor social<sup>308</sup>.

Considerando o núcleo central dos Estados modernos e, nestes, a natureza e a função pública dos gastos sociais, compreendem-se os bens públicos como aqueles

[...] cuja produção se baseia no princípio da não-exclusão, de acordo com o qual nenhuma pessoa estaria impedida de sua satisfação; partindo desse entendimento, em termos gerais, a função do gasto social é propiciar ação redistributiva da receita nacional. Para tanto, o gasto público e, em particular, o gasto social é um mecanismo que deve contribuir no financiamento e no desenvolvimento humano e na superação da pobreza (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa).

<sup>306</sup> Estado burguês, ou seja, Estado sob o domínio capitalista, que, em suas diferentes conformações e articulações, tem, dentre seus papéis, a regulação da vida coletiva. As políticas sociais são meios de regulação social fundamentais nesse modelo de Estado.

<sup>307</sup> Tendo em vista o espaço de pesquisa a ser realizado nesta tese – América Latina –, e porque os países têm denominações diferenciadas de suas esferas de governo, utilizar-se-á esfera nacional como sinônimo da área de abrangência do governo central, nacional, e esferas subnacionais para aquelas que abrangem os níveis estadual, provincial, e municipal.

<sup>308</sup> Há diferentes conceitos sobre GS, assim como critérios para as classificações das áreas consideradas de interesse social – o que define a análise do gasto social. O *Relatório de Desenvolvimento Humano* do PNUD (1999) classifica as áreas sociais em: educação, saúde, seguridade social, cultura e comunicação social, ciência e tecnologia, habitação e serviços, desenvolvimento social. O IPEA nomeia as áreas de atuação como: educação e cultura, saúde, alimentação e nutrição, saneamento e proteção ao meio ambiente, previdência social, assistência social, emprego e defesa do trabalhador, organização agrária, ciência e tecnologia, habitação e urbanismo, treinamento de recursos humanos em áreas sociais e benefício a servidores públicos federais (FERNANDES, 1998a; CASTRO *et al.*, 2003). A CEPAL, apesar de concordar com a classificação utilizada pelo IPEA, tem construído o *Panorama Social da América Latina* a partir de informações oficiais dos países, através da classificação funcional, que abarca o total do gasto público corrente e de inversão efetuado pelos países em educação (compreendendo níveis pré-escolar, primário, secundário e superior), saúde e nutrição, seguridade e assistência social, habitação, água e saneamento (CEPAL, 1998; 1999; 2001; 2003; 2004).

Desse modo, o GS é “[...] instrumento essencial da atividade redistributiva do setor público” (MARTINEZ, 2001, p. 7, tradução nossa).

A maioria das fontes consultadas<sup>309</sup> convergem na compreensão de haver um vínculo basal entre pobreza e falta e/ou não acesso adequado a bens e serviços sociais e não capacitação dos pobres. Creditam um vínculo orgânico entre os níveis de eficiência, eficácia e efetividade do gasto público social e crescimento econômico. Nesse sentido, a melhoria dos indicadores sociais depende também do alocado em gasto público social. Então, os GSs constituem-se em instrumentos essenciais vinculados à justiça social redistributiva<sup>310</sup>.

O gasto público social é, sem dúvida, o instrumento mais importante por meio do qual o Estado influi sobre a distribuição de renda, particularmente em sua distribuição secundária, uma vez que, em longo prazo, a maior inversão em capital humano permite incidir sobre alguns dos fatores estruturais que influenciam em sua distribuição primária. O impacto distributivo do gasto social dependerá de sua magnitude, de sua distribuição e de seu financiamento, assim como de sua estabilidade e da eficiência no uso dos recursos correspondentes (CEPAL, 2000, p. 157, tradução nossa).

Por serem de natureza pública estatal, os GSs, constituem-se em reflexo das prioridades sociais dos governos<sup>311</sup>, prioridades estas dependentes dos interesses<sup>312</sup> políticos e

<sup>309</sup> Dentre elas, Banco Mundial, BID, CEPAL, IPEA e PNUD.

<sup>310</sup> “Justiça associada à distribuição do produto social entre os cidadãos. [...] No âmbito da *justiça distributiva* convencionou-se fazer a distinção entre *distribuição* e *redistribuição*. A distribuição tem como característica principal não colocar em confrontação direta possuidores e não possuidores de bens e riquezas, pois transfere para os despossuídos recursos acumulados em um fundo público proveniente de várias fontes. Já a redistribuição constitui, nos termos de Lowi (1963), uma arena real de conflitos de interesses, pois implica retirar bens e riquezas de quem os possui, para transferi-los para quem não os possui” (PEREIRA, 2000, p. 17, grifo do autor). Concorde-se com a distinção feita e parte-se da premissa de que as políticas sociais públicas, inclusive em seus programas de enfrentamento à pobreza, devem ter caráter redistributivo. Não se problematizará o uso dessas diferenças nos vários autores aqui mencionados. Salienta-se, no entanto, que essas distinções demonstram concepções teóricas diversas.

<sup>311</sup> Sobre a priorização de recursos para a área social, há convergência entre autores e órgãos pesquisados (CASTRO, 2003; CEPAL, 1994b; FERNANDES, 1996; PNUD, 1999), de que o nível de gasto social de um país depende da relação entre múltiplos fatores, tais como finanças públicas, o papel do Estado e do setor privado, déficits sociais e qualidade do setor público.

<sup>312</sup> A perspectiva desses interesses compreende o Estado enquanto criação dos homens, em embates quase nunca pacíficos, “[...] criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes ou frações de classe se confrontam e se degladiam em defesa de seus interesses [...]” (PEREIRA, 2001b, p. 26).

econômicos envolvidos, que mobilizam vários atores sociais: “[...] dirigentes e burocratas dos governos federais, de estados e municípios, empresários, produtores de bens e serviços, pesquisadores, políticos e setores populares” (CASTRO *et al.*, 2003, p. 7). A mobilização política dos vários atores sociais comporá um conjunto de decisões, e, através deste, será dada primazia ao destino das verbas, tendo em vista a execução das funções públicas.

A dotação de recursos públicos às diversas áreas de ação governamental demonstra, assim, o dimensionamento (econômico e político) dos recursos orçamentários e financeiros distribuídos. Conseqüentemente, comparar o dimensionamento executado do gasto público total e deste em relação ao despendido na área social permite “[...] medir a importância dada [...] e indicar a direção da ação estatal, bem como os ajustes realizados por dentro do conjunto da política social, quando detalhada por áreas” (CASTRO *et al.*, 2003, p. 7).

Quanto aos parâmetros de análise que possibilitam verificar o dimensionamento de receitas nacionais destinadas aos setores sociais e às prioridades dos gastos públicos, não há concordância. O PNUD (1999) assinala três dimensões que devem ser investigadas. A primeira refere-se à prioridade dada ao gasto público total e ao gasto social em relação ao Produto Interno Bruto, definida como **razão do gasto público** e **razão do gasto público social**, indicadores de prioridades macroeconômicas. A **razão do gasto público** permite determinar o “[...] grau de esforço que a sociedade faz para dotar de uma base material seu setor público. Mede a porcentagem de receita nacional que se destina ao gasto público” (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa). A **razão do gasto público social** “[...] é resultado das decisões de atribuição dos recursos do setor público na área social com relação à receita nacional. Mede a porcentagem da receita nacional que se destina ao gasto social” (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa).

A segunda dimensão é relativa à prioridade outorgada ao gasto social em comparação ao conjunto do gasto público, intitulada **razão do recurso social**, “[...] reflexo da prioridade fiscal do gasto público” (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa ). Ela corresponde à porcentagem do gasto público que se destina a financiar os serviços sociais em geral.

A terceira dimensão, **estratégia do gasto nos setores sociais**, significa: “A distribuição setorial do gasto com relação ao PIB [e] permite analisar como o gasto se reparte entre os distintos setores sociais e estabelecer a priorização em sua distribuição” (PNUD, 1999, p. 1, tradução nossa).

Tendo em vista as fontes de dados disponíveis e a necessidade de compatibilidade internacional, apropria-se de um conceito, considerado mais abrangente, sobre gasto público social empregado atualmente pela CEPAL<sup>313</sup> e pelo IPEA<sup>314</sup>. Assim, gasto público social

[...] compreende os recursos financeiros brutos, empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento de custos de bens e serviços – inclusive bens de capital – e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos) (CASTRO *et al*, 2003, p. 7).

Dessa maneira, estão envolvidos os “[...] gastos diretamente efetuados pelo governo da União [central], bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estados e municípios) ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidas nas áreas” (FERNANDES, 1998a, p. 12).

---

<sup>313</sup> Ver, particularmente, Cominetti e Gropello (1994) e Cominetti e Ruiz (1994).

<sup>314</sup> “O IPEA constituiu, em 1995, um grupo de trabalho com o objetivo precípuo de conceber uma metodologia para dimensionar e acompanhar o gasto social em áreas sociais. Esse grupo produziu os seguintes trabalhos: Fernandes *et al* (1998a) para a metodologia de Gasto Público Federal; e Fernandes *et al* (1998b) para o gasto social consolidado, que envolve as três esferas de governo” (CASTRO *et al*, 2003, p. 8).

Destarte, os benefícios dos GSs distribuem-se em função da recepção, das transferências e do uso de serviços e do seu custo orçamentário, não incorporando as valorizações subjetivas dos usuários, nem os benefícios que os serviços possam produzir em longo prazo.

Derivado do conceito de GS, encontra-se o conceito de gasto social central, empregado pelos governos centrais, que é aquele “[...] voltado para a melhoria, a curto ou longo prazo, das condições de vida da população em geral” (FERNANDES, 1998a, p. 12), abrangendo os dispêndios “[...] *diretamente efetuados* pelo governo da união [central], bem como a *transferência negociada* de recursos a outros níveis de governo [...] ou a instituições privadas, referentes a programas de trabalho, projetos e ações desenvolvidas” (FERNANDES, 1998a, p. 12, grifo do autor) nas áreas de atuação sociais. O conceito de gastos por áreas de atuação é importante, uma vez que “[...] as despesas são contabilizadas segundo o objetivo e a finalidade, independentemente do órgão que as realize” (CHAGAS, 2001, p. 7).

As áreas de atuação sociais aqui utilizadas são aquelas classificadas atualmente pela CEPAL em seu *Panorama Social da América Latina: educação* (compreendendo níveis pré-escolar, primário, secundário e superior), saúde e nutrição, seguridade e assistência social, habitação, água e saneamento.

### 2.6.1 Política social, gasto social público e reformas estruturais

Em razão dos gastos públicos, na área social, se referirem ao montante de recursos públicos empregados junto às políticas sociais públicas, análises sobre GSs são ferramentas de apoio na identificação da “[...] forma e condução da política social do país, podendo servir de subsídio para a correção de rumos das políticas e/ou como base de projeção para ações futuras” (FERNANDES, 1998a, p. 6).

Consideram-se políticas sociais públicas<sup>315</sup>, neste trabalho, o “[...] conjunto de programas e ações do Estado, em geral de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população [...]” (CASTRO *et al*, 2003, p. 9).

Parte-se do princípio de haver uma determinada concordância – entre vários organismos internacionais e autores<sup>316</sup> – de que o “enfrentamento” à pobreza compreende as ações<sup>317</sup> destinadas aos cidadãos que necessitam da proteção social<sup>318</sup> por se encontrarem em

---

<sup>315</sup> A política social pública de função governamental é caracterizada por um conjunto integrado de diretrizes jurídico legais colocadas em ação pela transferência monetária e pela intervenção profissional de diferentes agentes da área social em prestação de serviços. Dever do Estado, direito de cidadania. Política social que, na sociedade capitalista, é elemento imprescindível da proteção social, uma vez que “[...] diz respeito à garantia de segurança das pessoas em situações adversas. Significa que a sociedade se solidariza com o indivíduo quando o mercado o coloca em dificuldades. [...] significa que o risco que qualquer um, em princípio, está sujeito – de não conseguir prover seu próprio sustento e cair na miséria – não é um problema individual, mas responsabilidade social, pública” (VIANNA, 2001, p. 173).

<sup>316</sup> Dentre eles, Abranches, Fiori, Kliksberg, Pereira, Sen e Soares.

<sup>317</sup> Desenvolvidas junto ao conjunto de políticas sociais públicas, uma vez que não é possível, nem aceitável, apenas uma política social dar conta do atendimento às multifacetadas dimensões da pobreza. De tal modo, as ações de enfrentamento à pobreza deveriam ser realizadas de forma integrada com todas as políticas públicas, através da integração de vários serviços, programas, projetos, etc., por isso, a utilização do conceito de gastos por áreas de atuação.

<sup>318</sup> “A proteção social tem como finalidade enfrentar distintos riscos (obstáculos ao desenvolvimento pessoal, doenças, falta de renda), com arranjos distintos para diferentes estratégias (prevenção, mitigação). Está configurada por um conjunto de medidas referentes aos regimes contributivos de seguridade social (doença, invalidez e pensões), e a uma assistência social financiada com renda fiscal (assistência médica, nutrição, programas de emprego, auxílio em acidentes, programas de subsídios [entre eles o de combate à pobreza])” (CEPAL, 2002, p. 334).

situação de maior vulnerabilidade<sup>319</sup>, risco social e pessoal. As ações de “enfrentamento” à pobreza não estão vinculadas às formas anteriores de contribuição social<sup>320</sup>.

Ao se estudar o financiamento na área social, na América Latina, via gastos sociais públicos, é preciso ter como fundamento que o gasto público dimensiona a importância dada pela ação estatal e os ajustes realizados junto às políticas sociais. No período entre 1982-85, caracterizado pela crise da dívida e pelo ajuste econômico, o setor público, segundo os apoiadores do ajuste estrutural, “[...] tinha apenas uma alternativa: o ajuste ou o financiamento inflacionário” (SOARES, 2001, p. 67). A opção é bem clara. Portanto, a diminuição em gastos públicos ficou por conta da

[...] urgente necessidade de se reduzir os déficits fiscais; déficits que, [...] eram grandes durante esta década. No processo, conferiu-se um baixo grau de prioridade ao gasto social em comparação a outros setores, como o de administração geral, o de defesa e de pagamento da dívida. Um estudo da análise das tendências fiscais durante a década de 1980 determinou que o gasto social era essencialmente procíclico, à exceção do Chile e da Colômbia, isto é, quando uma atividade econômica se contraía, o gasto social diminuía ainda mais, ocorrendo queda na participação do gasto social no PIB, e quando a atividade econômica se expandia, aumentava o gasto social (STALLINGS; PERES, 2002, p. 73).

Em períodos de crise fiscal, o financiamento das **políticas sociais** torna-se insuficientes diante do grau de necessidades e reivindicações da população. Dada a impossibilidade de ajustar as várias necessidades sociais de bem-estar

---

<sup>319</sup> “A vulnerabilidade social tem sido definida como a escassa capacidade de resposta individual ou grupal ante riscos e contingência e também como a predisposição a baixas no nível de bem-estar, derivada de uma configuração de atributos negativa ao êxito de retornos materiais e simbólicos. Por extensão, se pode afirmar que é também uma predisposição negativa para a superação de condições adversas” (FILGUEIRA; PERI, 2004, p. 21, tradução nossa).

<sup>320</sup> As ações de enfrentamento à pobreza são formas de proteção que não se vinculam à contribuição social individual, ou seja, o destinatário dessas ações pode não ter contribuído para a previdência social em nenhum momento de sua vida, por não ter sido inserido no mercado formal de trabalho, e, na América Latina, esse índice é significativo.

[...] a uma política de emprego e salários numa conjuntura de desaceleração de crescimento (provocada pela crise agravada pelo ajuste), a crise fiscal e os déficits orçamentários comprometem a disponibilidade de recursos complementares, os quais, mal ou bem, complementavam o financiamento da Seguridade. Nesse quadro de escassez e competição resultantes da crise [...] se produzem pressões por maior **seletividade, descentralização, formas de ação coletiva autônomas, e finalmente por uma revisão no papel do Estado como produtor direto dos serviços de cunho universal** que complementam os benefícios previdenciários em dinheiro (SOARES, 2001, p. 68, grifo do autor).

Com isso, é colocada em dúvida a própria visão de direito social, dever do Estado, direito do cidadão, e seus princípios de universalização. A retirada do Estado de suas responsabilidades na produção, na gestão e no financiamento do bem-estar social a todos reflete bem a posição de não garantia de direitos. Menos Estado agrega o pressuposto de menor gasto social. Aqueles indivíduos que, por seus meios privados, podem acessar, porque podem pagar, a proteção social privada suprem ou tentam suprir suas necessidades humanas básicas; aos demais, particularmente aos pobres, o Estado deve prestar assistência. O problema, na América Latina, desde a década de 80 e que adentra nos anos 90 e 2000 é que, em uma região com mais de 40% de pobres, cabe a poucos a proteção social privada. Com isso, as políticas sociais públicas sofrem um retrocesso histórico no que concerne aos enunciados de bem-estar social universal, direito de todos, uma vez que são retiradas da esfera coletiva (dever do Estado) e passam para a esfera do privado, cabendo aos indivíduos encontrarem alternativas aos “seus problemas”, que serão “encontrados” a partir da inserção, ou não, qualificada, ou não, no mercado de trabalho e no acesso a salários. Aqueles com melhor inserção/salários terão maiores possibilidades de acessar melhor proteção social. Como os índices de pobreza são enormes, o Estado, a quem cabe agora a “proteção” aos que não podem pagar por proteção privada, propõe e realiza uma **trágica escolha**. Os “programas

de enfrentamento à pobreza”, substitutivos das políticas sociais<sup>321</sup>, propõem-se a atender apenas aos mais pobres, aos mais necessitados, aos mais carentes. Tais premissas e orientações acerca das políticas sociais seguem esse rumo desde a década de 80<sup>322</sup>.

Chegou-se à década de 90 com as mesmas indicações políticas e as mesmas bases teóricas de sustentação das diretrizes econômicas e sociais. O “novo” a partir da década de 90 são as análises, a partir de evidências da deterioração da situação social na região como um todo. Essa deterioração, associada também à diminuição do gasto público social, fez com que os organismos internacionais “revisassem” algumas de suas proposições. Entraram em cena as “novas agendas” sociais, com indicação de aumento em gastos sociais, com isso, “[...] em diferentes graus, e com diferentes ênfases, os países deram prioridade maior à área social na década de 1990” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 73).

A prioridade à área social determinou maior oferta de serviços sociais<sup>323</sup>, no entanto, vários estudos demonstram que esses serviços, no início da década de 90, apresentavam sérios problemas quanto à sua qualidade<sup>324</sup>. Dentre eles, podem-se citar:

Com respeito à educação, os problemas incluíam uma formação deficiente de professores, elevada relação de alunos por professor, má qualidade de livros-texto, falta de outros equipamentos e ênfase no aprendizado de memória e não na solução de problemas. Na área da saúde, os indicadores de má qualidade eram as longas esperas para receber tratamento médico, formação deficiente dos médicos, número elevado de pacientes por médico e falta de medicamentos e de novos tratamentos (STALLINGS; PERES, 2002, p. 75).

---

<sup>321</sup> A substituição das políticas sociais por programas justifica-se dentro da lógica liberal em vigor. Programas, diferentemente de políticas, podem ser descontínuos, transitórios, seletivos e fragmentados, porque se destinam aos pobres entre os mais pobres,

<sup>322</sup> Para maior aprofundamento sobre as políticas sociais públicas e gastos sociais na década de 80, ver Cominetti e Gropello (1994), Cominetti e Ruiz (1994) e Soares (2001).

<sup>323</sup> Note-se que esses serviços sociais se destinam aos em situação de extrema pobreza, portanto, a lógica da desuniversalização dos direitos sociais é mantida.

<sup>324</sup> Os organismos internacionais são unânimes em afirmar que as pessoas muito pobres têm menor influência e poder, além do que há a representação simbólica, agregada na cultura latino-americana, de que, para o pobre, “qualquer coisa serve”. A baixa qualidade dos serviços sociais aos pobres conjuga, dentre outros fatores, esses pressupostos.

Os problemas de qualidade dos serviços são, com certeza, um fator importante no acesso à melhoria das condições de vida da população usuária. As ações de combate a esses problemas foram construídas de formas diferenciadas nos vários países. Algumas das alterações ocorreram paralelamente às reformas econômicas. De forma geral, a maioria dos países conjugou reformas econômicas com “aperfeiçoamento” dos serviços nas áreas de educação, saúde, habitação, etc., através de treinamento de pessoal, melhoria das instalações, maior participação dos usuários, além do processo de descentralização político-administrativo das políticas públicas nas esferas subnacionais.<sup>325</sup>

É comum nos textos de diferentes autores editados pela CEPAL, pelo Banco Mundial e pelo PNUD, ou de autores que concordam com as análises desses órgãos, haver uma consonância nas opiniões quanto ao fato de que a política social vigente atualmente na região

[...] é uma combinação saudável de **gastos razoáveis** em investimentos básicos em saúde e educação; uma ênfase em atingir as pessoas pobres, a qual embora longe de ser perfeitamente implementada, **constitui uma melhoria significativa** sobre os períodos anteriores; e um impressionante conjunto de reformas administrativas, incluindo a descentralização para governos locais mais responsáveis e inovações institucionais tais como subsídios em dinheiro para lares pobres que mantêm suas crianças na escola (BIRDSALL e SZÉKELY, 2004, p. 42, grifo nosso).

Para melhor desvelamento das políticas sociais públicas na América Latina, realiza-se uma breve contextualização das mesmas. Para tanto, far-se-á uma apropriação das interpretações de Birdsall e Székely (2004), na compreensão de que as sínteses elaboradas pelos mesmos contemplam, de forma geral, outros autores apoiadores das reformas. Para estes, a política social na América Latina pode ser caracterizada a partir de quatro fases.

---

<sup>325</sup> Para maior aprofundamento sobre o tema, ver Morley (2000); CEPAL (2002, 2002a ); Stallings e Peres (2002); Titelman e Uthoff (2003).

A primeira fase estendeu-se do período entre a Segunda Guerra Mundial e o final da década de 70, período de pleno crescimento econômico na América Latina, sendo a política social vista como parte fundamental da estratégia de desenvolvimento geral, o que determinou a disponibilidade para bens e serviços sociais, beneficiando os grupos urbanos de renda média. Com isso, apesar de “[...] a maior parte das necessidades das pessoas estruturalmente pobres [...] [ter sido] esquecida” (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 55), o crescimento econômico beneficiou, de alguma forma, a renda da população empobrecida, o que significou declínios nos indicadores de pobreza e desigualdade durante o período.

Na segunda fase,

[...] sob as novas restrições macroeconômicas do início dos anos 1980, a política social, em essência, se tornou oculta. Com a escalada das taxas inflacionárias, desvalorização e declínio do PIB, a prioridade das políticas foi estabilizar a economia a todo custo. Amplos subsídios e transferências sociais foram vistos como obstáculos ao crescimento e não como máquinas poderosas de desenvolvimento como no passado (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 55).

Isso refletiu-se em redução dos gastos sociais em novos investimentos. Houve uma deterioração geral nas instituições prestadoras de serviços sociais, inclusive no baixo acesso dos trabalhadores das áreas sociais a livros, medicamentos, etc., determinando, dentre outros fatos, a diminuição desses trabalhadores. Nesse mesmo período, cresceu o número de perda de postos de trabalho no grupo de renda média inserido no mercado privado, e não havia “[...] quase nenhum serviço para as pessoas pobres das áreas rurais e urbanas” (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 55). Chegou-se ao final da década de 80 com um aumento significativo da desigualdade e da pobreza.

Na terceira fase (final da década de 80), foi identificado que “[...] os programas de ajustes estruturais e de reforma econômica não estavam atendendo às necessidades do número grande de pobres – 40% da população da região” (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 55). A política social tinha seu foco centrado na população pobre, através, principalmente, do reconhecimento de que os pobres têm menores condições de se proteger e são mais vulneráveis e expostos a riscos<sup>326</sup>. Foram introduzidas políticas compensatórias, com implementação de programas dirigidos particularmente aos pobres (com o apoio de bancos multilaterais de desenvolvimento), alocando

[...] limitados recursos orçamentários para obter a maior redução possível da pobreza pelos pesos despendidos. Foram criados perfis e mapas da pobreza para identificar a população com as taxas mais altas de pobreza. Os programas resultantes foram **projetados de forma pequena, específica e firmemente focalizada**. A política social, as estratégias globais de crescimento e o desenvolvimento dos países se tornaram totalmente desconexos. Como ocorria no segundo período, a ênfase estava na troca (trade-off) fiscal entre políticas macroeconômicas e programas sociais, com **os programas sociais sendo vistos como uma ameaça potencial aos déficits públicos e à estabilidade macroeconômica** (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 56, grifo nosso).

A quarta e atual fase da política social surgiu na metade dos anos 90, com aumento dos gastos sociais em educação e saúde (TABELA 13), voltados, primordialmente, à população pobre. A “recuperação” do crescimento econômico, mesmo que modesto, na grande maioria dos países latino-americanos induziu os governos a efetuarem aumentos nos gastos públicos sociais (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004). O aumento em gastos públicos sociais vincula-se ao próprio processo de reformas econômicas<sup>327</sup>, principalmente as reformas de segunda geração, expostas nas “novas agendas”. A abertura das economias da região exige competição junto à

---

<sup>326</sup> Ver Banco Mundial (2001; 2001a; 2002) e PNUD (1990; 2003).

<sup>327</sup> Williamson; Kuczynski (2004) e Stallings e Peres (2002), afirmam que, pelo menos em princípio, a política social era parte integrante do processo de reformas. “A idéia básica era retirar o governo das atividades produtivas, nas quais o setor privado seria mais eficiente, liberando, assim, os recursos públicos para gasto social” (STALLINGS e PERES, 2002, p. 72).

economia global, através de uma maior proporção de mão-de-obra produtiva. Para que se possa competir globalmente, é necessário mão-de-obra qualificada.

A ênfase sobre o atendimento das necessidades das pessoas pobres continuava, mas com maior atenção para a ampliação de suas capacidades produtivas, de forma consistente com a visão de que a competitividade nas economias abertas requeria muito maior investimento em capital humano (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 56).

Por conseguinte, essa quarta fase tem seu foco centrado, particularmente, em “[...] programas para atender às necessidades e aumentar o capital humano [saúde e educação] das pessoas que atualmente são pobres” (BIRDSALL; SZÉKELY, 2004, p. 57).

Os indicadores apresentados no *Panorama Social da América Latina* (CEPAL, 1999, 2001; 2002; 2003; 2004) demonstram, dentre outras coisas, a percentagem do PIB em gasto social (TABELA 11).

TABELA 11  
Indicadores do gasto público social<sup>(1)</sup> na América Latina, em períodos selecionados

PAÍSES E COBERTURA	PERÍODOS	GASTO PÚBLICO SOCIAL <sup>(2)</sup>			VARIÇÕES PERCENTUAIS DO GASTO PÚBLICO SOCIAL <sup>(3)</sup>			
		<i>Per capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do gasto público total	PERÍODOS	<i>Per capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do gasto público total
Argentina <sup>(5)</sup> (SPNF <sup>(4)</sup> consolidado)	1990/91	1211	19,3	62,2	1990/91-1994/95	31,3	1,8	3,5
	1994/95	1589	21,1	65,6	1994/95-1998/99	7,5	-0,3	-1,7
	1998/99	1709	20,8	63,9	1998/99-2000/01	-3,4	0,8	-1,5
	2000/01	1650	21,6	62,4	1990/91-2000/01	36,3	2,3	0,3
Bolívia (CG) <sup>(4)</sup>	1990/91	–	–	–	1990/91-1994/95	–	–	–
	1994/95	121	12,4	47,3	1994/95-1998/99	39,3	3,9	9,5
	1998/99	169	16,3	56,8	1998/99-2000/01	8,6	1,6	3,6
	2000/01	183	17,9	60,4	1990/91-2000/01	–	–	–
Brasil <sup>(6)</sup> (SPNF consolidado)	1990/91	786	18,1	48,9	1990/91-1994/95	15,2	1,2	9,4
	1994/95	906	19,3	58,2	1994/95-1998/99	3,4	0,1	-2,7
	1998/99	936	19,3	55,5	1998/99-2000/01	0,0	-0,5	6,1
	2000/01	936	18,8	61,6	1990/91-2000/01	19,1	0,7	12,8
Chile (GG)	1990/91	441	11,7	60,8	1990/91-1994/95	35,6	0,6	4
	1994/95	598	12,3	64,8	1994/95-1998/99	40,1	2,5	2,2
	1998/99	838	14,7	66,9	1998/99-2000/01	11,8	1,3	2,8
	2000/01	936	16,0	69,7	1990/91-2000/01	112,2	4,3	8,9
Colômbia (SPNF)	1990/91	158	6,8	28,8	1990/91-1994/95	88,0	4,7	11,1
	1994/95	297	11,5	39,9	1994/95-1998/99	20,2	2,6	-6,6
	1998/99	357	14,0	33,4	1998/99-2000/01	-5,6	-0,4	0,1
	2000/01	337	13,6	33,5	1990/91-2000/01	113,3	6,8	4,7
Costa Rica (SPNF consolidado)	1990/91	469	15,6	38,9	1990/91-1994/95	13,6	0,3	-0,6
	1994/95	533	15,8	38,3	1994/95-1998/99	14,4	0,6	2,4
	1998/99	610	16,4	40,7	1998/99-2000/01	13,0	1,8	-0,1
	2000/01	689	18,2	40,5	1990/91-2000/01	46,9	2,6	1,6
Equador <sup>(7)</sup> (GC)	1990/91	88	5,5	35,4	1990/91-1994/95	37,5	1,9	0,7
	1994/95	121	7,4	36,1	1994/95-1998/99	3,7	0,7	-4,4
	1998/99	126	8,1	31,8	1998/99-2000/01	4,4	0,8	-2
	2000/01	131	8,8	29,8	1990/91-2000/01	48,9	3,3	-5,6
El Salvador (GC)	1990/91	–	–	–	1990/91-1994/95	–	–	–
	1994/95	63	3,4	23,7	1994/95-1998/99	24,8	0,7	7,6
	1998/99	78	4,1	31,3	1998/99-2000/01	5,1	0,2	-0,4
	2000/01	82	4,2	30,9	1990/91-2000/01	–	–	–
Guatemala (GC)	1990/91	52	3,4	29,9	1990/91-1994/95	29,1	0,8	10,7
	1994/95	67	4,1	40,6	1994/95-1998/99	54,9	1,9	3,3
	1998/99	103	6	43,9	1998/99-2000/01	5,3	0,2	1,7
	2000/01	109	6,2	45,6	1990/91-2000/01	110,7	2,8	15,7
Honduras (GC)	1990/91	60	7,9	36,5	1990/91-1994/95	0,0	-0,2	-4,2
	1994/95	60	7,8	32,3	1994/95-1998/99	-4,2	-0,3	-0,9
	1998/99	57	7,5	31,4	1998/99-2000/01	34,2	2,5	7,4
	2000/01	77	10,0	38,7	1990/91-2000/01	28,6	2,1	2,3
México (Orçamento do Setor Público)	1990/91	259	6,5	40,8	1990/91-1994/95	38	2,3	11,6
	1994/95	358	8,8	52,4	1994/95-1998/99	13,8	0,4	7,1
	1998/99	407	9,2	59,5	1998/99-2000/01	11,9	0,6	2,0
	2000/01	456	9,8	61,5	1990/91-2000/01	75,9	3,3	20,7

(continua)

PAÍSES E COBERTURA	PERÍODOS	GASTO PÚBLICO SOCIAL <sup>(2)</sup>			VARIÇÕES PERCENTUAIS DO GASTO PÚBLICO SOCIAL <sup>(3)</sup>			
		<i>Per capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do gasto público total	<i>Per capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do gasto público total	
Nicarágua (Orçamento do GC)	1990/91	48	11,1	34,1	1990/91-1994/95	2,1	1,1	5,9
	1994/95	49	12,2	39,9	1994/95-1998/99	17,5	0,9	-2,9
	1998/99	57	13,0	37	1998/99-2000/01	6,1	0,2	1,4
	2000/01	61	13,2	38,4	1990/91-2000/01	27,4	2,1	4,3
Panamá (SPNF)	1990/91	497	18,6	40	1990/91-1994/95	22	1,2	3,2
	1994/95	606	19,8	43,2	1994/95-1998/99	17,6	1,9	-1,1
	1998/99	712	21,6	42,2	1998/99-2000/01	19,8	3,9	7,6
	2000/01	853	25,5	49,7	1990/91-2000/01	71,8	7,0	9,7
Paraguai (Orçamento do GC)	1990/91	57	3,1	39,9	1990/91-1994/95	133,6	3,9	3,5
	1994/95	132	7,0	43,4	1994/95-1998/99	15,9	1,5	1,2
	1998/99	153	8,5	44,6	1998/99-2000/01	-3,6	0,0	-0,8
	2000/01	148	8,5	43,8	1990/91-2000/01	161,1	5,4	3,9
Peru (GC)	1990/91	76	4,0	33,9	1990/91-1994/95	93,4	2,7	6,4
	1994/95	146	6,7	40,2	1994/95-1998/99	21,9	1,0	3,2
	1998/99	178	7,7	43,4	1998/99-2000/01	4,8	0,4	3,4
	2000/01	187	8,0	46,8	1990/91-2000/01	147	4,0	13
República Dominicana (GC)	1990/91	60	4,3	38,4	1990/91-1994/95	73,9	1,8	2,8
	1994/95	104	6,1	41,2	1994/95-1998/99	27,1	0,5	-1,5
	1998/99	132	6,6	39,7	1998/99-2000/01	29,3	1,1	5,5
	2000/01	170	7,6	45,2	1990/91-2000/01	185,7	3,3	6,8
Uruguai (GC)	1990/91	888	16,9	62,4	1990/91-1994/95	4,5	3,4	8,5
	1994/95	1248	20,3	70,8	1994/95-1998/99	22,8	2,5	1,4
	1998/99	1533	22,8	72,2	1998/99-2000/01	-2,5	0,7	2,8
	2000/01	1494	23,5	75	1990/91-2000/01	68,2	6,6	12,6
Venezuela (GC)	1990/91	320	8,5	32,9	1990/91-1994/95	-10,3	-1,0	2,5
	1994/95	287	7,6	35,3	1994/95-1998/99	7,2	0,9	1,3
	1998/99	307	8,4	36,6	1998/99-2000/01	30,9	2,9	1,3
	2000/01	402	11,3	37,9	1990/91-2000/01	25,8	2,8	5
América Latina <sup>(8)</sup>	1990/91	342	10,1	41,5	—	—	—	—
	<sup>(9)</sup> 1992/93	399	10,9	43,5	—	—	—	—
	1994/95	444	11,7	46,4	—	—	—	—
	1996/97	473	12,1	45,8	—	—	—	—
	1998/99	513	12,8	46,4	—	—	—	—
	2000/01	540	13,8	48,7	—	—	—	—

FONTE: CEPAL (1999), *Panorama Social de América Latina*, edição 1998; Mostajo (2000), *Gasto Social y Distribución del Ingreso*; CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina. 2003-2004*.

NOTAS:

- (1) Inclui o gasto público em educação, saúde e nutrição, seguridade social, trabalho e assistência social, moradia e saneamento.
- (2) As cifras correspondem à média simples do biênio referido.
- (3) As duas últimas colunas correspondem as diferenças entre as porcentagens do período final e do inicial.
- (4) SPNF: Setor público não financeiro; GG Governo geral; GC Governo Central.
- (5) Inclui o gasto do governo nacional, dos governos provinciais e do governo central de Buenos Aires, e dos governos municipais.
- (6) Estimativa do gasto social consolidado, que inclui o gasto federal, estadual e municipal.
- (7) Inclui uma estimativa do volume de gastos em segurança social, que não faz parte do orçamento do Governo Central.
- (8) Média simples dos países, excluído Bolívia e El Salvador.
- (9) Estimativa correspondente a 18 países da região.

Nos anos 80, vários países tiveram seus gastos sociais reduzidos como uma resposta à “crise econômica” que abalou a periferia capitalista. A crise experimentada na América Latina impulsionou grandes restrições financeiras sobre o gasto público, a fim de sanear os déficits fiscais e baixar a inflação. “Nesse processo, outorgou-se menor prioridade ao gasto social com relação a outros setores, como administração geral, defesa e serviço da dívida” (MOSTAJO, 2000, p. 7, tradução nossa). Durante os anos 90, principalmente a partir da metade da década, tendo em vista as avaliações realizadas acerca da implementação das reformas e de seus “resultados desalentadores”, a região, de maneira geral, canalizou maiores recursos para os gastos sociais. No entanto, “[...] a alta rigidez orçamentária e a escassa capacidade geradora de novos recursos governamentais têm se constituído em um forte limitante, [...] para elevar o financiamento de atividades sociais” (MOSTAJO, 2000, p. 7, tradução nossa), principalmente levando-se em conta a magnitude da pobreza e da desigualdade na América Latina.

Assim, o percentual do PIB na região passou de 10,4% em 1990-91 para 13,8% em 2000-01. Esse aumento de quase quatro pontos percentuais adicionais do PIB deveria, segundo promessas dos apoiadores do ajuste, melhorar a situação de vulnerabilidade e riscos pessoais e sociais da população empobrecida (no entendimento de que os pobres têm sido os sujeitos prioritários das áreas sociais a partir da década de 90). As várias investigações e estudos demonstram que isso não ocorreu.

Mesmo com grandes disparidades, há um indicativo, pelo índices apresentados, de um crescimento nos gastos sociais. De 1990-91 a 2000-01, o gasto social por habitante, na região, cresceu 58% (de US\$342 a US\$540). El Salvador, Honduras e Nicarágua apresentaram os níveis *per capita* mais baixos, inferiores a US\$100, inferiores à quinta parte da média regional; Bolívia, Equador, Guatemala, Paraguai, Peru e República Dominicana tiveram níveis

que não chegam a US\$200; Colômbia, México e Venezuela não alcançaram US\$500; Brasil, Chile, Costa Rica e Panamá ultrapassaram US\$500 mas não atingiram os US\$1.000 e apenas Argentina e Uruguai excederam os US\$1.400, com, respectivamente, US\$1.650 e US\$ 1.494 (TABELA 12).

Chama-se atenção para dois países, México, 12<sup>a</sup> maior economia mundial, cujo gasto social *per capita* é de apenas US\$456, significando 9,8 % de seu PIB. O outro país é o Uruguai, 88<sup>a</sup> economia, que, na região, apresenta as menores taxas de desigualdade, de pobreza e de indigência e o segundo maior nível de gasto social *per capita*, US\$1.494, significando 23,5% de seu PIB.

**TABELA 12**  
Evolução do gasto social na América Latina<sup>(1)</sup> em períodos selecionados

CLASSIFICAÇÃO <sup>(2)</sup> E PAÍSES <sup>(3)</sup>	GASTO SOCIAL REAL <i>PER CAPITA</i> (US\$ DE 1997)			
	1990-91	1994-95	1998-99	2000-01
<i>Gasto social alto</i>	715,3	913,3	1056,3	1093
Argentina	1211	1589	1709	1650
Uruguai	888	1248	1533	1494
Brasil	786	906	936	936
Chile	441	598	838	936
Panamá	497	606	712	853
Costa Rica B/	469	533	610	689
<i>Gasto social médio</i>	245,6	314	357	398,3
México	259	358	407	456
Venezuela	320	287	307	402
Colômbia	158	297	357	337
<i>Gasto social baixo</i>	66,6	115,16	143,5	154,6
Peru	76	146	178	187
Bolívia	....	121	169	183
República Dominicana	60	104	132	170
Paraguai	57	132	153	148
Equador	88	121	126	131
Guatemala	52	67	103	109
<i>Gasto social muito baixo</i>	54	57,3	64	73,3
El Salvador	....	63	78	82
Honduras	60	60	57	77
Nicarágua	48	49	57	61
<i>Média Regional</i>	270,2	349,9	405,2	427,5

FONTES DOS DADOS BRUTOS: CEPAL, 2004. *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTA:

- (1) Estimativa correspondente a 18 países da região.
- (2) A classificação especificada não parte de nenhum critério valorativo de que, por exemplo, gasto alto signifique um bom índice de gasto social naqueles países. Classificou-se dessa forma apenas para dar maior visibilidade às diferenças regionais. Classificou-se com gasto social alto, mesmo agregando uma acentuada diferença entre US\$600 e 1600, os países com gasto per capita acima de US\$500; com gasto social médio, os com mais de US\$300 e menos do que US\$500; com gasto social baixo aqueles países com mais de US\$100 e menos de US\$200; com muito baixo aqueles países que atingem apenas US\$100 *per capita*.
- (3) Os países são apresentados em ordem decrescente, segundo o nível de seu gasto social durante o período 2000-01.

Especificamente quanto aos gastos sociais por áreas, percebe-se um aumento significativo para aquelas voltadas à “inversão do capital humano” (saúde e educação) (TABELA 13), mais progressivas em termos distributivos, uma vez que grande parte é orientada a famílias de baixa renda – corresponde aos gastos efetuados com educação

primária e secundária, seguidos com saúde e nutrição e, conjugadamente, com habitação e serviços básicos de água e saneamento. Os gastos com educação primária seguem sendo os mais progressivos, mesmo que tenham aumentado as taxas de matrícula em educação média (TABELA 5).

Por outro lado, os gastos com seguridade social e educação universitária são os menos progressivos, especificamente este último. Ele reflete, no entanto, o menor acesso que têm os estratos médios e baixos a esse nível educativo.

Os gastos sociais com habitação são considerados, pela CEPAL com um grau de progressividade intermediária, apesar de seguirem padrões diferenciados nos países da região (CEPAL, 2004).

Conforme se pode perceber pelas TABELAS 11, 12, 13 e 14 e GRÁFICO 2, a evolução dos gastos sociais, por setores, teve alterações significativas na década de 90.

TABELA 13

Indicadores do gasto público social em educação e saúde na América Latina<sup>(1)</sup>  
em períodos selecionados

PAÍSES E COBERTURA (2)	PERÍODOS	GASTO PÚBLICO SOCIAL COM EDUCAÇÃO (3)			GASTO PÚBLICO SOCIAL COM SAÚDE		
		<i>Per Capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do Gasto Público Total	<i>Per Capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do Gasto Público Total
Argentina (4) (SPNF consolidado)	1990/91	226	3,6	11,6	271	4,3	14
	1994/95	318	4,2	13,1	371	5	15,3
	1998/99	385	4,7	14,4	394	4,8	14,8
	2000/01	385	5,0	14,6	379	5	14,3
Bolívia (GG)	1990/91	...	...	...	...	...	...
	1994/95	52	5,3	20,2	31	3,1	12
	1998/99	62	6	21	36	3,4	11,9
	2000/01	66	6,5	21,8	38	3,7	12,5
Brasil (5) (SPNF consolidado)	1990/91	162	3,7	9,9	156	3,6	9,6
	1994/95	212	4,6	13,7	157	3,4	10,1
	1998/99	202	4,2	12	140	2,9	8,3
	2000/01	185	3,8	12,2	151	3	9,9
Chile (GC)	1990/91	87	2,4	12	70	1,9	9,6
	1994/95	131	2,7	14,1	109	2,2	11,8
	1998/99	206	3,7	16,5	147	2,6	11,7
	2000/01	238	4,1	17,7	165	2,8	12,3
Colômbia (SPNF)	1990/91	63	2,7	11,5	23	1	4,2
	1994/95	86	3,4	11,6	75	2,9	10,1
	1998/99	118	4,6	11,1	94	3,7	8,8
	2000/01	97	3,9	9,6	107	4,3	10,5
Costa Rica (SPNF consolidado)	1990/91	114	3,8	9,4	148	4,9	12,3
	1994/95	136	4,1	9,8	158	4,7	11,4
	1998/99	160	4,3	10,7	177	4,8	11,8
	2000/01	189	5	11,1	199	5,3	11,7
Equador (GC)	1990/91	45	2,9	18,3	14	0,9	5,6
	1994/95	51	3,1	15,3	16	1	4,9
	1998/99	55	3,5	13,9	18	1,1	4,5
	2000/01	45	3,0	10,1	16	1,1	3,6
El Salvador (GC)	1990/91	...	...	...	...	...	...
	1994/95	37	2,0	14	24	1,3	9,2
	1998/99	48	2,5	19,4	28	1,5	11,3
	2000/01	51	2,6	19	29	1,5	11
Guatemala (GC)	1990/91	25	1,6	14,3	14	0,9	8,1
	1994/95	29	1,8	17,3	14	0,9	8,7
	1998/99	40	2,3	16,8	19	1,1	7,9
	2000/01	46	2,6	19,2	19	1,1	7,9
Honduras (GC)	1990/91	32	4,3	19,9	20	2,6	12
	1994/95	29	3,8	15,6	20	2,6	10,9
	1998/99	33	4,2	17,7	18	2,3	9,7
	2000/01	45	5,8	22,6	24	3,1	12
México (Orçamento do Setor público)	1990/91	104	2,6	16,4	118	3	18,6
	1994/95	157	3,8	23	96	2,4	14
	1998/99	169	3,8	24,7	82	1,9	12
	2000/01	190	4,1	25,6	86	1,9	11,6

(continua)

PAÍSES E COBERTURA (2)	PERÍODOS	GASTO PÚBLICO SOCIAL COM EDUCAÇÃO (3)			GASTO PÚBLICO SOCIAL EM SAÚDE		
		<i>Per Capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do Gasto Público Total	<i>Per Capita</i> (US\$ de 1997)	% do PIB	% do Gasto Público Total
Nicarágua (Orçamento do GC)	1990/91	19	4,3	13	20	4,7	14,5
	1994/95	20	4,8	15,8	19	4,8	15,6
	1998/99	26	5,8	16,7	20	4,6	13,2
	2000/01	28	6,1	17,7	22	4,8	13,9
Panamá (SPNF)	1990/91	125	4,7	10,2	164	6,1	13,3
	1994/95	151	5	10,8	204	6,7	14,5
	1998/99	220	6,7	13	249	7,6	14,8
	2000/01	199	6,0	11,6	274	8,2	16
Paraguai (Orçamento do GC)	1990/91	22	1,2	15,8	6	0,3	3,8
	1994/95	61	3,2	20	21	1,1	6,7
	1998/99	75	4,1	21,7	23	1,3	6,8
	2000/01	70	4,0	20,6	19	1,1	5,7
Peru (GC)	1990/91	31	1,7	13,8	17	0,9	7,4
	1994/95	59	2,7	16,1	28	1,3	7,6
	1998/99	57	2,5	13,9	35	1,5	8,5
	2000/01	58	2,5	14,4	41	1,8	10,2
Rep. Dominicana (GC)	1990/91	17	1,2	10,5	14	1	8,7
	1994/95	35	2,1	13,9	22	1,3	8,7
	1998/99	56	2,8	16,9	30	1,5	9
	2000/01	67	3	17,7	42	1,9	11,1
Uruguai (GC)	1990/91	130	2,5	9,1	154	2,9	10,8
	1994/95	151	2,5	8,6	212	3,5	12,1
	1998/99	218	3,3	10,3	188	2,8	8,9
	2000/01	213	3,4	10,7	175	2,8	8,8
Venezuela (GC)	1990/91	128	3,4	13,2	57	1,6	5,9
	1994/95	139	3,7	17,1	41	1,1	5
	1998/99	140	3,8	16,7	50	1,4	5,9
	2000/01	178	5,0	16,8	50	1,4	4,7
América Latina	1990/91	83,1	2,9	13,1	79,1	2,5	9,9
	1994/95	103,0	3,5	15,0	89,9	2,7	10,5
	1998/99	126,1	4,0	16,0	97,1	2,8	10,0
	2000/01	130,6	4,2	16,3	102,0	3,0	10,4

FONTE: CEPAL (1998), *Panorama social de América Latina*, edición 1997; CEPAL (2001), *Panorama Social de América Latina 2000-2001*; CEPAL (2003), *Panorama social de América Latina 2002-2003*; CEPAL (2004), *Panorama Social de América Latina 2004*.

NOTAS:

- (1) Estimativa correspondente a 18 países da região.
- (2) SPNF: Setor público não financeiro; GG: governo geral; GC: governo central.
- (3) As cifras correspondem à média simples do biênio referido.
- (4) Inclui o gasto do governo nacional, dos governos provinciais e do governo central de Buenos Aires, e dos governos municipais.
- (5) Estimativa do gasto social consolidado, que inclui o gasto federal, estadual e municipal.

A América Latina como um todo tem maior gasto *per capita*, em dólares, com educação (US\$130,6) do que com saúde (US\$102,00), confirmando isso nos percentuais relativos ao gasto total: 16% em educação e 10,4% em saúde.

O México, em 2000-01, tinha o maior percentual no gasto total da região com a educação (25,6%); Honduras participa ora com 22,6%; a Bolívia, com 21,8%, seguida do Paraguai, com 20,6% e da Guatemala, com 19,2%. Esses significativos índices de gasto social com educação não são acompanhados, na mesma proporção, pelos gastos com saúde. O gasto social com saúde de Honduras (12%) representa quase a metade do que o com educação. A Bolívia tem mais ou menos a mesma proporção, uma vez que seu gasto com saúde representa 12,5%. Registra-se que, com exceção do México, os outros quatro países são os que têm os maiores índices de pobreza extrema da região (TABELA 3).

O Equador e a Colômbia chamam atenção por terem diminuído o seu percentual de gasto com educação, entre 1998-99 e 2000-01. O Brasil, um dos países (dentre outros seis) que têm índices de analfabetismo (11%) acima da média regional (10%), apesar de ter aumentado o seu percentual de gasto com educação entre 1998-99 e 2000-01 (de 12% para 12,2%), ficou abaixo de nível de 1994-95 (13,7%).

A Bolívia, o Brasil, a Costa Rica, a Guatemala, o Paraguai e o Uruguai aplicam menos de 10% do gasto total em saúde, e o Equador e a Venezuela aplicam menos de 5%. Esses dados indicam o baixo percentual de aplicação de recursos contra a mortalidade infantil, em programas de controle de doenças transmissíveis, em vigilância sanitária, no atendimento à mãe e à criança, na produção e na distribuição gratuita de remédios e na assistência médica

ambulatorial e hospitalar, serviços imprescindíveis em ações de combate à pobreza e na garantia do direito à vida.

A saúde e a educação, denominados capital humano, são considerados tanto pelo Banco Mundial, quanto pela CEPAL, como atividades imprescindíveis na promoção do desenvolvimento, por serem progressivas em termos de distribuição. Por isso, a melhoria na qualidade e nos investimentos junto a estas duas áreas fazem parte das propostas de “novas agendas”, uma vez que os apoiadores das reformas avaliam que as mesmas devem compor os serviços sociais básicos das redes de proteção social à população empobrecida. No entanto, ao se observar o percentual dos gastos sociais em saúde e educação, comparativamente com os de seguridade social se verá que os dois primeiros juntos, na região, somam o gasto social em seguridade (TABELAS 13 e 14). Lembrando que a seguridade social abrange os recursos previdenciários, ou seja, os gastos sociais em aposentadorias e demais benefícios sociais destinados, diferentemente da saúde e educação, apenas à contribuintes.

Do gasto social total, a seguridade social absorveu, na grande maioria dos países e na média da região, um índice significativo (TABELAS 14 e 15 e GRÁFICO 2).

TABELA 14

Nível e variações do gasto público social per capita em seguridade social e como percentual do PIB na América Latina, em períodos selecionados

PAÍSES	PERÍODO 1996-1997		VARIÇÃO ABSOLUTA DE 1990-1991		PERÍODO 2000-2001		VARIÇÃO ABSOLUTA DE 1996-1997	
	Valor em US\$ <i>per capita</i>	% do PIB						
Argentina	704	8,9	135	-0,3	705	9,2	1	0,4
Bolívia	28	2,8	-	-	47	4,6	19	1,8
Brasil	537	11,0	135	1,8	588	11,8	52	0,8
Chile	335	6,1	98	-0,3	435	7,4	100	1,4
Colômbia	161	6,1	101	3,6	109	4,4	-52	-1,8
Costa Rica	195	5,8	48	0,9	235	6,2	40	0,5
Equador <sup>(1)</sup>	52	3,2	24	1,4	68	4,6	17	1,5
El Salvador	1	0,0	-	-	2	0,1	1	0,1
Guatemala	12	0,7	0,0	-0,1	19	1,1	7	0,4
Honduras	1	0,2	0,0	0,1	2	0,2	1	0,1
México	75	1,8	64	1,6	131	2,8	56	1
Nicarágua	0	0,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
Panamá <sup>(2)</sup>	182	5,8	27	0,0	192	5,7	10	-0,1
Paraguai	50	2,6	30	1,5	56	3,2	6	0,6
Peru	65	2,8	39	1,5	77	3,3	13	0,5
República Dominicana	12	0,7	7	0,3	31	1,4	19	0,7
Uruguai	1000	15,4	410	4,2	1075	16,9	75	1,6
Venezuela	110	2,9	36	0,9	128	3,6	19	0,7
América Latina <sup>(3)</sup>	218	4,6	72	1,1	241	5,1	23	0,5

FONTE: CEPAL (2004). *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTAS:

- <sup>(1)</sup> A cifra na coluna 2000-2001 corresponde a 2000, e a variação absoluta com respeito a 1990-1991 a 1991.
- <sup>(2)</sup> A cifra na coluna 2000-2001 corresponde a 2000.
- <sup>(3)</sup> Média dos países, excluídos Bolívia e El Salvador.

TABELA 15

Evolução do gasto social sem seguridade social na América Latina, nos anos noventa

PAÍSES	GASTO SOCIAL REAL PER CAPITA SEM SEGURIDADE SOCIAL		GASTO SOCIAL SEM SEGURIDADE SOCIAL COMO PERCENTUAL DO PIB		SEGURIDADE SOCIAL COMO PERCENTAGEM DO GASTO SOCIAL	
	1990-1991	1998-1999	1990-1991	1998-1999	1990-1991	1998-1999
Argentina	641	969	9,4	11,8	47,0	42,6
Bolívia <sup>(1)</sup>	107	127	11,0	12,2	11,6	24,2
Brasil <sup>(2)</sup>	435	456	10,0	9,5	44,8	54,8
Chile	204	438	6,0	8,5	53,7	47,0
Colômbia	98	250	4,9	9,8	38,0	34,6
Costa Rica	327	406	10,8	11,0	31,3	34,7
El Salvador <sup>(1)</sup>	56	81	3,2	4,3	0,8	1,2
Guatemala	40	92	2,6	5,3	22,3	14,4
Honduras	59	57	7,8	7,4	1,3	0,0
México	249	299	6,2	6,8	4,1	25,5
Nicarágua	48	57	10,8	12,7	0,0	0,0
Panamá	342	463	12,8	14,0	31,5	27,9
Paraguai	35	86	1,9	4,9	37,1	34,9
Peru	45	113	2,2	4,0	33,6	41,5
República Dominicana	58	118	3,9	5,8	8,7	11,8
Uruguai	299	438	5,7	6,5	66,3	71,6
Venezuela	248	220	6,6	6,0	26,7	29,9
Média regional <sup>(3)</sup>	212	304	6,5	8,0	30,5	33,1

FONTE: CEPAL, *División de Desarrollo Social apud CEPAL, 2003. Panorama Social de América Latina, 2002-2003.*

NOTA:

- <sup>(1)</sup> A cifra de 1990-1991 corresponde a 1995 no caso da Bolívia e 1994 no caso de El Salvador.  
<sup>(2)</sup> Estimativa do gasto social consolidado.  
<sup>(3)</sup> Estimativa correspondente a 17 países da região.

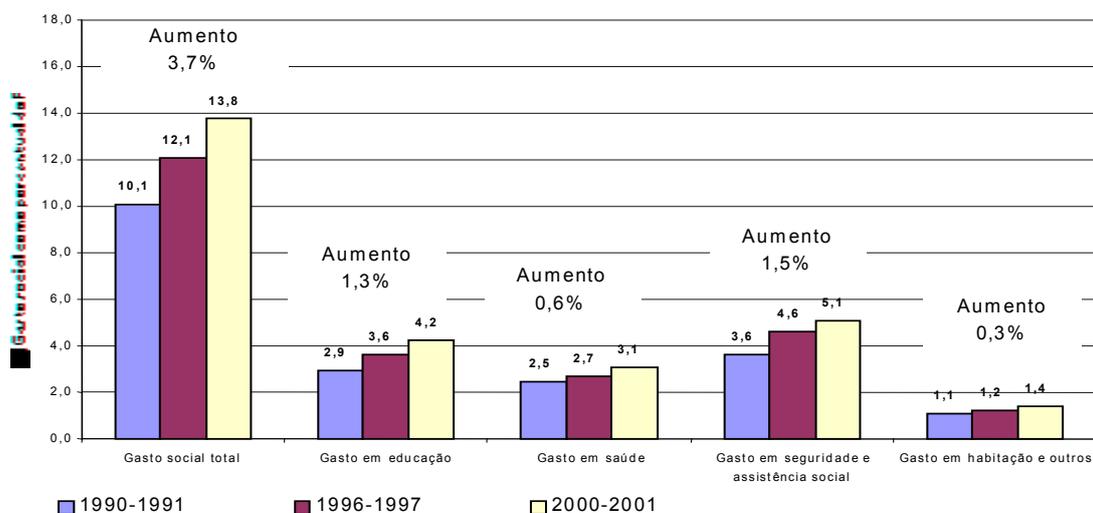
Os dados expostos na TABELA 15 demonstram que o Uruguai, o segundo país da região com maior participação *per capita* no gasto público social, US\$1.533 em 1998-1999 (TABELA 11), concentra 71,6% em seguridade social (1998-1999). O Brasil concentra 54,8%, portanto, mais da metade de seu gasto social com seguridade, sendo acompanhado pelo Chile, com 47,0%, e pela Argentina com 42,6%. Então, quatro dos cinco países de maior gasto social *per capita* em dólares – Brasil, Chile, Argentina e Uruguai (ver TABELA 12) – têm alta

concentração dos gastos sociais em seguridade social, o que significa menor distribuição entre as demais áreas sociais.

Através do GRÁFICO 2, é possível perceber que o aumento dos gastos sociais totais (3,7%) centrou-se, basicamente, em educação (1,3%) e seguridade (1,5%), uma vez que a saúde (0,6%) e a habitação (0,3%) tiveram um crescimento muito baixo.

GRÁFICO 2

Evolução do gasto social por setores como fração do PIB, na América Latina<sup>(1)</sup>



FONTE: CEPAL, 2004. *Panorama Social de América Latina 2003-2004*.

NOTA:

<sup>(1)</sup> Corresponde à média dos países, exceto Bolívia e El Salvador.

Mesmo que tenha havido elevação nos indicadores dos gastos sociais a partir de 1990, na América Latina, estes ficam distantes de vários dos países desenvolvidos, como se pode perceber na TABELA 16.

TABELA 16  
Indicadores de gastos sociais de alguns países desenvolvidos – 1980-2001

PAÍSES	DÉCADA DE 80 (média simples)		DÉCADA DE 90 (média simples)		2000		2001	
	% do PIB	Valor <i>PER</i> <i>CAPITA</i> (US\$)	% do PIB	Valor <i>PER</i> <i>CAPITA</i> (US\$)	% do PIB	Valor <i>PER</i> <i>CAPITA</i> (US\$)	% do PIB	Valor <i>PER</i> <i>CAPITA</i> (US\$)
França	24,32	3.197	28,65	5.937	28,3	7.165	28,5	7.558
Alemanha	23,51	2.734	26,59	5.597	28,3	6.778	28,5	6.751
Itália	20,84	2.391	23,87	4.885	24,1	5.943	24,2	6.204
Suécia	29,85	4.180	32,75	7.455	28,6	7.835	28,9	8.011
Reino Unido	19,99	2.411	21,11	4.385	21,7	5.447	21,8	5.906
Estados Unidos	13,33	2.193	14,84	3.994	14,2	4.841	14,8	5.147

FONTE: OECD (2004). *Social Expenditure Database*.

Com exceção dos EUA, todos os demais países desenvolvidos citados têm percentual do PIB superior ao dos países da região, excetuando o Panamá (25,5%), com maior percentual em gasto social (Uruguai, 23,5%; Argentina, 21,6%; Brasil, 18,8%; Costa Rica, 18,2%). Os países desenvolvidos, a exemplo dos da América Latina, tiveram crescimento do percentual do PIB *per capita* em dólares, na década de 90. Mas a diferença básica ocorre no gasto *per capita* em dólares. Mesmo a Argentina, com o maior gasto público social *per capita* regional em 2000-01, US\$1650 (TABELA 11) investe menos de três vezes do que o país desenvolvido de menor gasto *per capita* (EUA).

Comparativamente ainda aos EUA, o país da região com maior gasto social médio (TABELA 12), o México (US\$456 em 2000-01), investe menos de 11 vezes; o país da região com maior gasto social baixo, o Peru (US\$187 em 2000-01), investe menos de 25 vezes; a Nicarágua, o país da região com menor gasto social (US\$61 em 2000-01), investe menos de 84 vezes do que os EUA.

Os dados demonstram o (des)compromisso dos governos latino-americanos com os setores sociais e continuam evidenciando que a pobreza no continente, enquanto expressão da

questão social, continua tendo como resposta ações isoladas, fragmentadas, de caráter individual e ligadas ao emergencial, **desgarradas de determinações histórico-estruturais** (PEREIRA, 2000).

Com isso, as ações de “enfrentamento” à pobreza, propostas a partir da década de 90 continuam negando a vinculação desta às relações sociais de exploração que constroem o conjunto das regras e dos procedimentos políticos e ideológicos formadores das classes sociais. O lugar onde se encontram os segmentos pertencentes à classe subalterna é parte inerente à estrutura social e institucional que gera pobreza e desigualdade, mesmo que os “patrocinadores da globalização” neguem tal fato.

No próximo capítulo, intitulado *As Cúpulas das Américas: Adesão ao Ajuste Estrutural*, demonstrar-se-á como os organismos e os apoiadores das reformas estruturais, a partir de seus balanços avaliativos<sup>328</sup> e das “novas agendas”<sup>329</sup>, vêm construindo uma nova forma de Consenso em torno das idéias e dos projetos desse ajuste. As Cúpulas das Américas, espaço eminentemente político, vêm **estipulando e aprovando** as orientações teóricas e operacionais que deverão ser executadas nos países do continente e representam uma nova forma de articulação do poder hegemônico.

Para que seja possível atingir um dos objetivos veiculados no projeto desta tese<sup>330</sup>, apresentam-se, no próximo capítulo, algumas definições e interpretações sobre as Cúpulas das Américas e sua adesão ao ajuste estrutural.

---

<sup>328</sup> Ver item 1.2.1, Capítulo 1.

<sup>329</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

<sup>330</sup> “Delinear os principais aspectos das políticas de enfrentamento à pobreza, propostas e implementadas na América Latina, principalmente pós-metade da década de 1990, que permita apreender sua lógica e estruturação, compreender e explicar como se têm apresentado estas propostas, constituindo um processo de reflexão que possa ser coletivizado” (OLIVEIRA, 2004).

### **3 AS CÚPULAS DAS AMÉRICAS: ADESÃO AO AJUSTE ESTRUTURAL**

O processo de globalização – a partir das transformações geradas principalmente no início dos anos 70 –, vinculado às rearticulações econômica e político-internacional necessárias à manutenção do capitalismo, exigiu o estabelecimento de novas condições, sendo imprescindível que os países periféricos entrassem no “jogo global”, expondo obrigatoriamente tais países à competição internacional aberta e à eliminação de políticas de proteção e subsídio.

Essa redefinição mundial, necessária ao desencadeamento de uma nova etapa de expansão capitalista, acarretou um novo ciclo de concentração de capital, o que resultou em globalização produtiva e financeira, integração dos mercados de capital e maior convergência nos padrões de produção e consumo.

Conforme o já exposto nos Capítulos 1 e 2, a América Latina, continente de economia periférica, sobretudo a partir da década de 90, incorporou uma agenda de reformas estruturais indispensáveis à manutenção de seu vínculo orgânico e dependente do capitalismo internacional, assumindo a posição hegemônica do mercado livre, sobre o qual não deve haver nenhuma interferência. Com isso, a região, na busca da estabilização macroeconômica e do desenvolvimento de uma economia de mercado integrada à economia global, aderiu à “[...]”

onda de otimismo que julgava que a Agenda de política econômica [estipulada no Consenso de Washington] conseguiria recolocar firmemente a região na trilha para a modernização, retomando o crescimento do qual ela havia se desviado pela crise da dívida dos anos 1980” (WILLIAMSON *In*: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 285).

Havia, e ainda há, uma convicção generalizada (da maioria dos governantes, dos meios de comunicação e de grande parte da elite intelectual latino-americana) de que as reformas estruturais agendadas no Consenso de Washington, revisadas com maior ênfase a partir da metade da década de 90 e dispostas em “novas agendas”<sup>331</sup>, são a única “verdade econômica” capaz de derrotar as mazelas por que passam as sociedades na contemporaneidade. Essa anuência ao Consenso pode ser sintetizada de “[...] modo simples, [...] pelo menos na forma em que ele tem influenciado as crenças dos mercados e dos governos. É a crença de que a virtude vitoriana em política econômica, mercados livres e dinheiro saudável [...] é a chave para o desenvolvimento econômico” (KRUGMAN, 1995 *apud* FIORI, 1997a, p. 67)<sup>[332]</sup>.

Assim, no período após 1990, os mercados periféricos, entre eles os da América Latina, foram incorporados ao modelo financeiro internacional, através de sua desregulamentação e globalização.

---

<sup>331</sup> Para melhor compreensão, ver, no Capítulo 1, o item 1.2.2.

<sup>332</sup> Paul Krugman, “economista liberal e fiel ao *mainstreim*” (FIORI, 1997) é considerado, na atualidade, um dos papas da economia mundial.

Esse processo de globalização financeira, exigindo a obrigatória ampliação de mercados e do comércio internacional, além das prioridades definidas pela política externa dos Estados Unidos<sup>333</sup> da América, fizeram com que o Governo norte-americano (George H.W. Bush<sup>334</sup>) lançasse, em 1990 (07 de junho), o plano denominado Iniciativa para as Américas. A proposta constituía-se em um elemento definidor da “intenção” de minorar o ciclo recessivo latino-americano<sup>335</sup>, mas, na realidade, dada a tendência já generalizada do capital internacional de reorganização da economia mundial pela globalização financeira e conformação de blocos econômicos, visava (e visa, via Cúpulas das Américas) articular a conexão da região à integração dos mercados de capital e convergir a América Latina aos novos padrões de produção e consumo mundiais. Portanto, compreende-se que a Iniciativa para as Américas, assim como, as Cúpulas das Américas fazem parte da estratégia política e econômica que tem como finalidade redefinir globalmente o campo político institucional e das relações sociais.

Os EUA apostaram na incorporação competitiva da região, através da formação de um grande bloco econômico continental de livre-comércio, portanto, a Iniciativa das Américas e, mais tarde, as Cúpulas das Américas objetivavam preparar a criação de uma área de livre-

---

<sup>333</sup> A posição aqui assumida parte do pressuposto de que a hegemonia econômica internacional continua, indiscutivelmente, sob domínio norte-americano. Contrariamente às análises de que a hegemonia dos EUA estaria em crise, sublinha-se, em concordância com as interpretações de FIORI (1997, 2000b, 2001), que se vivencia uma **retomada** da hegemonia norte-americana. Ou seja: “Desde o fim do padrão-dólar e da Guerra Fria, o balanço é muito claro. O mundo nunca esteve entregue de forma mais incontestável ao arbítrio de uma só potência hegemônica que tivesse tão radicalmente orientada pelo seu *commitment* liberal e pelo objetivo de construir e sustentar uma ordem internacional baseada em conjunto com regimes e instituições regionais e globais consagradas pela aceitação coletiva, no campo do desarmamento como no comércio e dos investimentos. [...] os Estados Unidos, hoje, arbitram isoladamente o sistema monetário internacional, promovem ativamente a abertura e a desregulamentação das economias nacionais e o livre-comércio, têm incentivado as políticas macroeconômicas [como é o caso da América Latina], têm atuado – pelo menos em parte – com *last resort lender* em todas as crises financeiras e detêm o poder incontestável nos planos industrial, tecnológico, militar, financeiro e cultural” (FIORI, 2001, p. 12). Para maior aprofundamento sobre a temática da hegemonia capitalista na contemporaneidade, incluem-se, além dos textos de Fiori acima citados, Tavares; Fiori (1998); Tavares; Merlin (1998); Tavares (1998); Borón (2002) e Mészáros (2003).

<sup>334</sup> Foi no início da administração desse presidente que foi proposto o Plano Brady (1988), cuja operacionalização tinha como intenção solucionar a “crise” da dívida externa da região.

<sup>335</sup> A década de 80, na América Latina, definida por muitos autores como a década perdida, ficou caracterizada por estagnação econômica, altas taxas inflacionárias e por uma dívida externa limitante do acesso aos mercados internacionais.

comércio do Alasca à Terra do Fogo<sup>336</sup>. A proposta do Governo Bush perfilou-se como uma nova estratégia econômica e geopolítica, tendo a América Latina como alvo principal.

O interesse norte-americano pela região<sup>337</sup> – a partir de sua hegemonia no capitalismo monopolista mundializado –, baseia-se em algumas explicações<sup>338</sup>: (a) a necessidade política e econômica de rearticulação de suas zonas de influência estratégica<sup>339</sup>, principalmente pela composição, no início da década de 90, de novos blocos econômicos<sup>340</sup>; (b) os problemas de déficit orçamentário e comercial norte-americanos, especialmente este último, devido à diminuição de suas vendas pela situação recessiva de economias tradicionalmente receptoras de suas exportações – como as latino-americanas –, aliadas à grande competição internacional, o que implica disputa maior por mercados; (c) a necessidade da geração de espaços econômicos que dessem vazão e lucro ao capital e garantissem mercados cativos<sup>341</sup>.

<sup>336</sup> As Cúpulas das Américas seguiram essa mesma direção. A ALCA representa a proposta atual.

<sup>337</sup> “Uma análise detalhada demonstra por que a América Latina resulta ser um sócio muito interessante. Setenta e cinco por cento das inversões de capital em países em desenvolvimento encontram-se hoje nessa região, especialmente no Chile, na Argentina e no México. As exportações dos Estados Unidos para o sul do continente cresceram, em 1992, 17% [...]. Em cinco anos, essas exportações se multiplicaram, o que permitiu a criação de quase um milhão de postos de trabalho para os estadunidenses. Para cada ponto que crescem as economias latino-americanas, geram-se US\$ 5 bilhões em exportações nos Estados Unidos e 100.000 postos de trabalho” (INFORMACIÓN SUPLEMENTÁRIA, s/d, p. 4, tradução nossa).

<sup>338</sup> Ver Capítulo 1 e Fiori (1997; 1998; 2000a), Tavares; Fiori (1998) e Aguiton (2002).

<sup>339</sup> Um exemplo do interesse dos EUA pela América Latina é veiculado através de discurso realizado pelo subsecretário de Estado de Bill Clinton, em 1993: “A América Latina é hoje uma **zona vital para a estratégia econômica** dos Estados Unidos. **Nenhuma zona do mundo está fazendo mais para liberalizar o comércio conosco** e nenhuma região está melhor situada para unir-se a nós como sócios econômicos” (Clifton, WHARTON, 1993 *apud* INFORMACIÓN SUPLEMENTÁRIA, s/d, p. 4, grifo nosso, tradução nossa).

<sup>340</sup> Desenvolvimento dos chamados países de recente industrialização, como os Tigres Asiáticos; o projeto de unificação da Europa; desmembramento do “campo socialista”, que provocou o reforço de blocos “naturais”, como a Alemanha unificada e outras economias da Europa Oriental; abertura chinesa.

<sup>341</sup> Utiliza-se a expressão “mercados cativos” no entendimento, conforme apontado no Capítulo 1, de que a América Latina está, desde há muito tempo, submetida à estratégia político-ideológica dominante e às redes supranacionais. Por exemplo, no tempo da Guerra Fria, seus Estados serviram como apoiadores do controle militar da luta anticomunista. Nessa “[...] era pós-comunista e de hegemonia do pensamento liberal-conservador, estes Estados seguiram submetidos às redes de poder supranacionais, as quais se deslocaram para o campo da administração macroeconômica. O novo inimigo já não é mais o comunismo, chama-se ‘populismo macroeconômico’, e já não ameaça a ‘civilização ocidental’, ameaça apenas a tranquilidade e as expectativas dos agentes e investidores nacionais e estrangeiros [...] pode-se dizer que sempre foram países que tiveram uma soberania muito limitada, e o que vem ocorrendo é apenas uma mudança no foco e nas conseqüências dos seus laços de dependência” (FIORI, 2002, p. 41).

Depreende-se que a Iniciativa para as Américas, assim como as Cúpulas das Américas, encerram um duplo interesse dos Estados Unidos: primeiro, fortalecer seu bloco natural e estratégico de mão-de-obra barata (vantagem que a região ainda oferece); segundo, obrigar as economias latino-americanas a se abrirem ainda mais, incentivando-as a crescerem, de modo que se dinamize a compra de bens de capital e produtos norte-americanos. Esses interesses, conforme um dos enunciados sustentadores desta tese, norteiam-se pela variável política e pela forma como se relacionam as estratégias de ação das grandes potências econômicas mundiais. O novo ciclo de aceleração da internacionalização capitalista, acompanhado pelas alterações do panorama geopolítico mundial, demandou que o mundo estabelecesse uma “[...] renegociação das suas hierarquias geopolíticas e geoeconômicas e, portanto, também do grau de soberania de cada uma de sua jurisdições políticas” (FIORI, 2002, p. 37). Por conseguinte, a atual reestruturação do capital é parte inerente do desenvolvimento histórico de um sistema que cria riqueza inseparavelmente do processo de acumulação do poder político. A exemplo das outras transformações ocorridas no sistema do capital, “envolveram, simultaneamente, decisões e mudanças no campo da concorrência e acumulação do capital e da luta e centralização do poder político” (FIORI, 2002, p. 104).

Já há indicadores sociais e econômicos suficientes para afirmar que as estratégias político-econômicas do capital internacional em relação à periferia latino-americana estão alicerçadas: as forças políticas no continente foram readequadas e elegeram, democraticamente, coalizões de poder coincidentes às proposições liberal-conservadoras; há poucos intelectuais e políticos convencidos de que é possível outras alternativas de política econômica que não a implementada hegemonicamente no mundo; o projeto de desregulação total dos mercados, desde sempre pedra central ao desenvolvimento capitalista, encontra-se, mais do que nunca, em processo de expansão. Houve e haverá “equivocos” em sua

implementação, mas a elite dominante vem, com propriedade e competência política, propondo e gerindo novos ajustes e reformas. Seus ideólogos atribuem os “fracassos” das políticas econômicas a “equivocos” e, diante disso, há necessidade de aprofundamentos, na constante justificativa de que faltou completar as reformas<sup>342</sup>.

### 3.1 CÚPULAS DAS AMÉRICAS – CARACTERIZAÇÃO GERAL

O plano Iniciativa para as Américas foi retomado por Bill Clinton<sup>343</sup>, cujo governo propôs e organizou a Primeira Reunião de Cúpula das Américas. Os temas apresentados foram aqueles que aparecem, de alguma forma, nas quatro Declarações de Cúpula, como objetivos a serem perseguidos pelos Estados do Hemisfério:

- consolidação de princípios e valores democráticos e fortalecimento das instituições;
- estratégias comuns para a consolidação da democracia, expansão do comércio e uma maior integração econômica e comercial;
- mecanismos asseguradores dos benefícios da democracia e da reforma econômica;
- novas relações para superar os obstáculos do desenvolvimento;
- integração e fortalecimento de instituições hemisféricas existentes;
- assuntos sociais: pobreza, saúde, educação e fontes de trabalho.

---

<sup>342</sup> Ver, no Capítulo 1, o item 1.2.1.

<sup>343</sup> O Governo norte-americano indicou as premissas orientadoras das várias reuniões de Cúpulas. Lawrence Summers, então Subsecretário do Tesouro para Assuntos Internacionais do Governo Clinton, em sua primeira reunião com o BID (1993), explicitou os pilares da política dos EUA para o mandato, baseada na vigência da democracia e do respeito aos direitos humanos. Estes deveriam nuclear-se em três princípios, que configurariam as relações com a América Latina: cooperação econômica, fomento da democracia e dos direitos humanos, maior ênfase no progresso social e, diferentemente dos governos anteriores, a incorporação do meio ambiente como complemento para a sociedade econômica (BID, 1993, p. 3).

Tendo esses temas como elementos norteadores de discussão, os EUA, durante todo o ano de 1994, instituiu espaços de preparação da Cúpula: consultas multilaterais, reuniões intergovernamentais, sugestões de organizações internacionais que elaboraram documentos. Em novembro de 1994, o grupo coordenador dos 34 países-membros da OEA reuniu-se e aprovou os documentos finais que seriam levados à Conferência de Cúpula. Ocorreu, então, em Miami, em 10 de dezembro de 1994, a Primeira Cúpula das Américas, reunindo 34 países<sup>344</sup> do continente americano, com exceção de Cuba<sup>345</sup>. Estabelecia-se, então, uma das formas de articulação política orgânica entre o processo de globalização da economia, a agenda de reformas estruturais aos países periféricos – no caso aqui tratado, os da América Latina – e a Cúpula das Américas.

Houve, até o ano de 2004, quatro<sup>346</sup> Conferências de Cúpula (entre chefes de Estado e de Governo): a primeira em Miami, EUA, em dezembro de 1994; a segunda em Santiago do Chile, Chile, em abril de 1998; a terceira em Québec, Canadá, em abril de 2001; a quarta, extraordinária<sup>347</sup>, em Monterrey, Nuevo León, México, em janeiro de 2004.

Os compromissos assumidos pelos chefes de Estado e de governo das Américas, em cada reunião, encontram-se expostos em documentos oficiais assinados pelos presentes: Declarações<sup>348</sup> com o subtítulo da cidade sede da reunião<sup>349</sup> e Planos de Ação<sup>350</sup>. Nestes,

<sup>344</sup> Antígua y Barbuda; Argentina; Bahamas; Barbados; Belice; Bolívia; Brasil; Canadá; Chile; Colômbia; Costa Rica; Dominica; El Salvador; Equador; EUA; Granada; Guatemala; Guiana; Haiti; Honduras; Jamaica; México; Nicarágua; Panamá; Paraguai; Peru; República Dominicana; Santa Lúcia; São Cristóvão e Névis; São Vicente y Granadinas; Suriname; Trinidad y Tobago; Uruguai; Venezuela.

<sup>345</sup> Cuba é o trigésimo quinto Estado membro da OEA, mas encontra-se suspenso desde 1962.

<sup>346</sup> A próxima reunião de Cúpula será na Argentina, em Mar del Plata, em novembro de 2005.

<sup>347</sup> A reunião extraordinária, em 2004, ocorreu tendo em vista 14 novos mandatários terem assumido seus cargos como chefes de Estado e de Governo após a Terceira Reunião de Cúpula das Américas. Essa reunião serviu como reafirmação dos compromissos assumidos anteriormente. Como foi uma reunião extraordinária, tem apenas um documento oficial, a *Declaração de Monterrey*, não tendo um plano de ação.

<sup>348</sup> As Declarações de princípios constituem o “[...] conjunto de compromissos abrangentes que se reforçam entre si, visando à obtenção de resultados concretos. Em consonância com o Plano de Ação [...] nós nos comprometemos a implementá-los sem protelações” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

<sup>349</sup> Declaração de Miami, Declaração de Santiago, Declaração de Québec, Declaração de Monterrey.

<sup>350</sup> Contendo as ações a serem desencadeadas pelos governos de cada país.

como poderá ser comprovado pelas várias citações trazidas no corpo deste capítulo, encontra-se a demonstração clara e objetiva do **aceite**, da **concordância** e do **empenho** com as reformas estruturais, incorporando essas na agenda governamental.

A Cúpula das Américas é, pois, um campo eminentemente político<sup>351</sup>, constituída por reuniões de chefes de Estado e de governo (Conferências de Cúpula), seguidas de reuniões de “alto nível”. Estas últimas têm como incumbência “[...] implementar os mandatos emanados da [s] conferência[s] de Cúpula” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 22), sendo constituídas por Conferências Temáticas<sup>352</sup>; Reuniões de Ministros; Reuniões de Grupos de Negociação (GN)<sup>353</sup> e Comitês<sup>354</sup>, cujas tarefas vão desde o exame de questões específicas sobre as quais são construídas proposições de atividades coletivas ao Hemisfério até negociações que permitam executar as decisões tomadas pelos chefes de Estado e governo. Há uma organicidade, um planejamento no que concerne à elaboração das diretrizes e ações para sua aprovação.

---

<sup>351</sup> O político é configurado pela tese apontada por FIORI (2001a), agregada nesta sistematização, de que a América Latina optou, adotando o novo padrão de desenvolvimento dos anos 90, por uma inserção subordinada ao processo de globalização da economia. Na busca de credibilidade internacional “[...] os Estados nacionais destas economias emergentes [latino-americanas] abandonaram qualquer objetivo e estratégia própria e foram sendo transformados numa espécie de guardiões paralíticos de uma moeda de que de fato não dispõem e de um equilíbrio fiscal que lhes escapa das mãos como resultado do círculo vicioso provocado por sua própria política monetária” (FIORI, 1997, p. 141).

<sup>352</sup> Por exemplo, a Primeira Reunião de Cúpula (1994) agendou as seguintes conferências e reuniões: conferência de cúpula sobre desenvolvimento sustentável (Bolívia, 1996), com reuniões ministeriais de acompanhamento; conferência ministerial de combate à lavagem de dinheiro (precedida de reunião técnica); conferência de doadores para a elaboração de programas de desenvolvimento alternativo para deter o tráfico de entorpecentes; conferência especial da OEA sobre combate ao terrorismo; conferência regional sobre medidas de fortalecimento da confiança (Chile, 1995); reuniões de Ministros responsáveis pelo comércio (junho de 1995 e março de 1996); reunião da comissão sobre assuntos financeiros hemisféricos; reunião hemisférica sobre desenvolvimento das indústrias de energia (primeiro semestre de 1995); reunião dos ministros responsáveis pela Ciência e Tecnologia (1995); reunião dos governos e doadores/entidades técnicas para estabelecer mecanismos de reforma da saúde; simpósio sobre energia sustentável (primeira metade de 1995).

<sup>353</sup> Exemplos de GN: acesso a mercados, investimentos, serviços, compras governamentais, solução de controvérsias, agricultura, direitos de propriedade intelectual, subsídios *antidumping* e direitos compensatórios, políticas de concorrência; grupo consultivo sobre economias menores.

<sup>354</sup> Exemplos de Comitês: comitê de negociações comerciais, comitê conjunto de especialistas do governo e do setor privado sobre comércio eletrônico, comitê de representantes governamentais sobre participação da sociedade civil; comitê técnico de assuntos institucionais.

Não se está, com isso, afirmando que mudou a estrutura de poder global. Os enunciados e as análises que compõem o Capítulo 1 desta tese continuam sendo válidos. Configurou-se, a partir da década de 80, um arranjo econômico que revela articulações territoriais altamente seletivas e hierarquizadas, concentrando-se nos EUA, na Europa e em alguns países asiáticos. A maioria dos países fica eliminada dessa nova modelagem, e entre esses enquadram-se os da América Latina.

Continua a existir uma dominação social, econômica e política, sob o comando dos organismos hegemônicos do capital, efetivada através de várias ações que passam pela “[...] **indução** de decisões governamentais em âmbito nacional, regional e mundial” (IANNI, 2001, p. 16, grifo nosso) realizada desde o planejamento das atividades, orquestrada pelas grandes corporações e empresas transnacionais, países centrais e organizações multilaterais, sendo estas últimas as responsáveis pela construção<sup>355</sup> – teórica e metodológica – dos documentos orientadores das deliberações, assim como pela disseminação/convencimento das idéias colocadas nos documentos, sua aplicação e controle. Exemplo disso aparece em todos os Planos de Ação (1994, 1998 e 2001), quando os chefes de Estado e governos nomeiam<sup>356</sup> a OEA, o BID e o Banco Mundial<sup>357</sup> para ajudarem os países a implementar o Plano de Ação, recorrendo à OPAS, à CEPAL e demais instituições multilaterais, bilaterais e subregionais de integração. Essas instituições têm ainda como tarefas apoiar os governos no sentido de os mesmos darem continuidade aos compromissos assumidos pela Cúpula, conforme o

---

<sup>355</sup> Para confirmação dessa afirmação, ver, no Capítulo 1, o item 1.2.2 e, no Capítulo 2, o item 2.4.1.

<sup>356</sup> “A) A OEA terá papel de destaque no acompanhamento das diversas decisões desta Conferência de Cúpula.[...]. B) Instamos o BID a apoiar as atividades especificadas neste Plano de Ação. [...]. C) Instam-se outras organizações internacionais, principalmente CEPAL e a OPAS no Hemisfério, bem como o Banco Mundial e todos os organismos do sistema das Nações Unidas ativos no hemisfério, a prestar assistência na implementação dos itens de ação, conforme o apropriado” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 21).

<sup>357</sup> “Instruímos a [...] OEA e solicitamos ao [...] BID e ao Banco Mundial, bem como demais agências nacionais e multilaterais de cooperação técnica, e financeira que atuam no Hemisfério, que no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, proporcionem apoio a programas e iniciativas consistentes com as metas, objetivos e ações propostas neste Capítulo do Plano de Ação” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 2).

apropriado: apoio técnico às reuniões<sup>358</sup> (de Cúpula, Ministeriais, Conferências, Grupos de Negociação); assistência especializada; construção de estudos e pesquisas; sistematização de dados sobre as Américas; estabelecimento e desenvolvimento de projetos<sup>359</sup>; reforço a fundos e outros mecanismos de apoio e financiamento; promoção, articulação e fortalecimento da cooperação regional. Essas instituições têm, de acordo com as decisões de Cúpula, responsabilidades específicas na operacionalização de ações definidas nos Planos. Os exemplos<sup>360</sup> a seguir sintetizam algumas das responsabilidades das instituições apoiadoras.

#### Os governos:

[Instruem] a Comissão especial de Comércio da OEA, com o apoio do BID e da CEPAL e de outras organizações regionais e subregionais especializadas, a prestar assistência na sistematização dos dados na região e a continuar o seu estudo sobre acordos de integração econômica no Hemisfério, inclusive breves descrições comparativas das obrigações contraídas em cada um dos acordos de comércio existentes no Hemisfério (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).

Convocarão uma reunião especial dos Governos [...], com doadores interessados, entidades técnicas internacionais, sob os auspícios do [...] BID, do Banco Mundial e da [...] OPAS, para estruturar mecanismos de reforma do setor de saúde e definir o papel da OPAS no acompanhamento da implementação regional de planos e programas nacionais e planejar o fortalecimento da Rede [Interamericana sobre Economia e Financiamento da Saúde], que incluiria contribuições de co-patrocinadores (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 14).

---

<sup>358</sup> O apoio técnico às reuniões é efetuado pela OEA, pelo BID, pela OPAS e pela CEPAL e demais organizações internacionais.

<sup>359</sup> A construção de projetos e pesquisas atinge todas as áreas, indo desde a criação de propostas adequadas à filantropia responsável e confiável; intercâmbio cultural; combate à corrupção (regulamentos governamentais, compras públicas, arrecadação tributária, administração da justiça, processos eleitorais e legislativos, etc); preparação de listagem de regulamentações nacionais de capital; projetos relacionados com a eficiência de energia e energia renovável, melhora da sustentabilidade ambiental de fontes convencionais de energia, de acordo com a racionalidade econômica; o financiamento de projetos nacionais e regionais qualificados sobre biodiversidade e prevenção da poluição, dentre outros (OEA, Plano de Ação, 1994a).

<sup>360</sup> Todos os exemplos utilizados neste capítulo da tese não foram uma escolha aleatória, mas delimitados a dois grandes objetivos das Cúpulas que interessam a este estudo: integração econômica e “enfrentamento” à pobreza.

Recomendarão às organizações multilaterais de desenvolvimento, especialmente ao Banco Mundial e ao [...] BID, a instituição ou reforço de fundos e outros mecanismos de apoio à pequena e microempresa (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 16).

[Instruem] a [...] (OEA) e solicitamos ao [...] (BID) e ao Banco Mundial, bem como às demais agências nacionais e multilaterais de cooperação técnica e financeira que atuam no Hemisfério, que, no âmbito de suas respectivas áreas de atuação, proporcionem apoio a programas e iniciativas consistentes com as metas, objetivos e ações propostos neste capítulo do Plano de Ação. Com este fim, encorajamos o BID a colaborar com os países-membros para mais do que dobrar o aporte de novos empréstimos para a educação primária e secundária nos próximos três anos. Solicitamos também que o BID estabeleça um fundo regional especial para a educação no Hemisfério, utilizando os recursos existentes naquela instituição. Este fundo apoiaria os esforços para elevar o rendimento e os padrões educativos em toda a Região (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 4).

[Instruem] a OEA e solicitamos ao BID e ao Banco Mundial e à [...] (CEPAL), entre outras instituições, a utilizarem os mecanismos a seu alcance para desenvolver e fortalecer a cooperação regional em áreas como educação à distância, empregando, entre outros meios, a tecnologia de satélites; estágios e programas de intercâmbio; desenvolvimento e uso de tecnologia de informação para a educação; atualização de estatísticas educativas e avaliação da qualidade, buscando assegurar uma cooperação sintonizada com as necessidades específicas de cada país. Reconhecemos o papel e o interesse nestes esforços das organizações internacionais especializadas, tais como a [...] (UNESCO). Reconhecemos igualmente as contribuições do setor privado, das fundações filantrópicas e das organizações não-governamentais pertinentes (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 4).

Implementarão e darão seguimento, com o apoio da Comissão Interamericana de Mulheres (CIM), em colaboração com a sociedade civil, a [...] (CEPAL), o [...] (BID), o Banco Mundial e outras entidades de cooperação internacional, aos compromissos sobre a situação e condição das mulheres acordados na Cúpula das Américas [...] (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 22).

Instruímos nossos representantes nas instituições do Comitê Tripartite [OEA, BID e CEPAL], em particular o [...] (BID) a alocar recursos adequados existentes nessas instituições para apoiar a Secretaria Administrativa das negociações sobre a ALCA. [...] Solicitamos às três instituições que, de acordo com seus respectivos procedimentos, considerem os pedidos de assistência técnica relacionados aos temas da ALCA apresentados por países-membros, em especial pelas economias menores, a fim de facilitar sua integração na ALCA (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 16).

[Realizarão] uma reunião, assim que possível, em 2002, com o apoio da OEA, BID e outras organizações interamericanas relevantes, com a participação de representantes dos governos, da sociedade civil, principalmente do setor empresarial, para aprofundar o diálogo sobre a responsabilidade social das empresas no Hemisfério, aumentar a conscientização dos tópicos principais a serem determinados e debater formas de estimular o desenvolvimento, a adoção e a implementação, pelo setor empresarial, de princípios de boa conduta que permitam o avanço da responsabilidade social e ambiental das empresas (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).

Apoiar[ão], em cooperação com a CEPAL e o Banco Mundial, pesquisas em nível hemisférico para gerar dados desagregados sobre o impacto diferencial de políticas e processos econômicos em mulheres e homens, populações rurais e urbanas, indígenas e não indígenas e comunidades com alta ou baixa mobilidade social e suas respectivas participações no crescimento econômico (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 22).

[Solicitarão] ao BID que realize um estudo de viabilidade em parceria com a OEA, o Banco Mundial, o Banco de Desenvolvimento do Caribe (BDC) e outras organizações interamericanas relevantes, assim como com o setor privado, inclusive companhias de seguro, sobre medidas para reduzir e/ou compartilhar riscos, a fim de reduzir prêmios em seguros contra catástrofes, e mecanismos para facilitar o financiamento emergencial de reconstrução e a liberação imediata de fundos para prover as necessidades urgentes do país afetado; este estudo examinaria a relação entre resseguro e capacidades nacionais e comunitárias de gestão de desastres, assim como tendências de perda de investimento e de emprego naqueles setores econômicos que exigem cobertura de seguros elevados contra catástrofes, e o papel de tais medidas nesse cenário; compartilhar com o setor privado experiências de desenvolvimento e aplicação de ferramentas de gestão de riscos, tais como instrumentos de transferência de riscos, metodologias de avaliação de vulnerabilidade e incentivos de redução de riscos para o setor privado (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 25).

Projetar [ão] e implementar [ão], com a participação do BID, do Banco Mundial e outros doadores, quando for apropriado, assim como da OIT, a partir do trabalho iniciado pelos programas regionais e sub-regionais após a Cúpula das Américas de 1998, em Santiago, legislação, políticas e normas que reduzam os custos iniciais, apoiem a criação de novos produtos financeiros para os grupos de baixa renda e os jovens, fomentem o desenvolvimento de cooperativas de crédito, instituições financeiras comunitárias e instituições de apoio, tais como as agências de informações de crédito, criando condições que incentivem os bancos comerciais e outras instituições financeiras apropriadas a ampliar sua base de clientes para incluir maior número de micro, pequenas e médias empresas e fortalecer a capacidade das agências de desenvolvimento destinadas a apoiar as micro, pequenas e médias empresas (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 31).

Portanto, o estabelecimento das diretrizes e ações a serem implementadas pelos governos da região é realizado por várias instituições, dentre as quais se encontram aquelas que fazem parte do grupo seletivo de organizações definidoras dos rumos políticos e econômicos do desenvolvimento globalizado. Com isso, é possível reafirmar que as transações políticas e econômicas continuam sendo decididas em um campo restrito de saberes e poderes, revelando a constituição de uma sociedade global que se move por “[...] sobre nações e impérios, fronteiras geopolíticas, dependências e interdependências” (IANNI, 2001, p. 25).

As reuniões de Cúpulas e o resultado das mesmas, reproduzido em Declarações e Planos de Ação, fazem parte de um plano único de ajustamento, e, dentro deste, encontra-se o ajustamento das economias periféricas<sup>361</sup>, que tem como uma de suas estratégias a homogeneização das políticas econômicas nacionais, alinhadas incondicionalmente com as políticas econômicas e sociais defendidas e praticadas dentro de um determinado bloco geopolítico e econômico.

Compreende-se que as Cúpulas das Américas explicitam a vitória da estratégia do capital internacional em seu processo de reorganização social, política, econômica e

---

<sup>361</sup> Chama-se atenção para o fato de que Estados Unidos e Canadá, apesar de fazerem parte das Américas e participarem das reuniões de Cúpulas das Américas, não se caracterizam como economias periféricas, pelo contrário, são países que fazem parte do G7, formado pelos países centrais (Alemanha, Canadá, EUA, França, Inglaterra, Itália e Japão), garantidores “dos negócios do mundo”, que “[...] sem estatuto e sem mandato formalmente determinado [...] luta contra o terrorismo ou o tráfico de drogas, promoção de novas tecnologias, ou discussões da redução das dívidas dos países pobres, não há assuntos que sejam considerados ‘fora de seu domínio’ pelos sete grandes (AGUITON, 2002, p. 49). Diante da estratégia global, Canadá e EUA, apesar de fazerem parte da Cúpula das Américas, estão ali para decidirem as medidas a serem aplicadas junto à periferia das Américas, uma vez que as medidas a serem implementadas nos países centrais são decididas em outro fórum.

ideológica, “[...] com base nos mais rigorosos<sup>[362]</sup> requisitos da técnica, dos recursos intelectuais acumulados” (IANNI, 2001, p.17).

Conforme o definido desde a primeira reunião, os governos são os encarregados oficiais do prosseguimento das Reuniões de Cúpula e da implementação do definido nos vários fóruns. Cabe aos Ministros das Relações Exteriores estabelecerem o Grupo de Revisão da Implementação de Cúpulas (GRIC) – criado ainda em março de 1993, anteriormente à própria reunião de Cúpula. Esse grupo é composto por representantes dos 34 governos componentes da Cúpula, representados pelos “[...] Coordenadores Nacionais das Cúpulas nas Chancelarias, [...] [que garantirão] uma relação expedita, pelos canais apropriados, com todos os organismos governamentais envolvidos no cumprimento dos mandatos que surjam nas reuniões de Cúpula” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 25). O GRIC é formado ainda por um Conselho Executivo<sup>363</sup> e por um Comitê Diretor<sup>364</sup>, tendo como atribuições:

- supervisionar o processo de continuação e cumprimento dos mandatos das Cúpulas;
- conjuntamente com a OEA, avaliar, fortalecer e apoiar o acompanhamento das iniciativas das Cúpulas (função do Conselho Executivo);
- maximizar a coerência entre o processo e os mandatos das Cúpulas das Américas e os processos subregionais das Cúpulas (função do Conselho Executivo);

---

<sup>362</sup> É inegável o acúmulo de estudos, pesquisas, produções teóricas e proposições realizados atualmente pelas agências multilaterais – mesmo com controvérsias entre elas no que se refere à administração do ajuste estrutural. As Cúpulas demonstram essa organização.

<sup>363</sup> A partir da Conferência de Québec, foi criado, junto ao GRIC, um Conselho Executivo de representação regional. São membros do Conselho Executivo: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México e Guiana representando a CARICOM, Bolívia, representando a Comunidade Andina, e El Salvador, representando a América Central. O GRIC é ainda constituído por um Comitê Diretor permanente, composto do anfitrião atual, do próximo anfitrião e de todos os anfitriões anteriores da Cúpula.

<sup>364</sup> O Comitê Diretor permanente é composto pelos anteriores e futuros anfitriões das Cúpulas, e inclui os EUA, o Chile, o Canadá e a Argentina. A principal função desse Comitê é assistir a Presidência da Cúpula na preparação das reuniões do GRIC e das Cúpulas futuras.

- aprofundar as parcerias e a coordenação entre o processo de Cúpulas das Américas e suas instituições parceiras, também denominadas sociosinstitucionais<sup>365</sup> (OEA, OPAS, IICA, BID, CAF, BCIE, BCD, CEPAL e o Banco Mundial), incluindo o exame da conveniência de novas relações com bancos multilaterais subregionais de desenvolvimento (Função do Conselho Executivo);
- estimular o maior envolvimento e parcerias com instituições subregionais e com grupos da sociedade civil, incluindo empresas privadas e setores voluntários, no apoio aos mandatos das Cúpulas.
- informar, anualmente, aos Ministros das Relações Exteriores – a quem cabe apresentar essas informações à Assembléia Geral Ordinária da OEA –, o que foi alcançado em relação ao Plano de Ação;
- preparar a Reunião de Cúpula seguinte – sob a direção dos Ministros das Relações Exteriores (Função do Comitê Diretor).

O GRIC deve reunir-se periodicamente, duas a três vezes ao ano, sendo pelo menos uma reunião de nível ministerial, e “Será presidido pelo país organizador da Cúpula, copresidido pelo país que tenha sido anfitrião da Cúpula anterior e pelo anfitrião da Cúpula seguinte [...]. Seus acordos serão adotados por consenso” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 26). Representantes de alto nível das instituições parceiras – socioinstitucionais – participam das reuniões do GRIC “[...] para apoiar os governos e apresentar as atividades que realizam para a implementação dos mandatos” (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS, 2002, p. 1). Por conseguinte, para exercer suas funções, o GRIC considera os subsídios dos órgãos da OEA e dos demais parceiros internacionais envolvidos.

---

<sup>365</sup> Os sócios institucionais, juntamente com o GRIC, compõem o Grupo conjunto de trabalho das Cúpulas, demonstrando o poder de tais instituições nas orientações e proposições dos rumos a serem tomados.

A OEA é a organização a quem a Cúpula confiou o acompanhamento das diversas decisões tomadas nas reuniões e a assistência ao país-sede das Conferências de Cúpula e Reuniões Ministeriais. A Secretaria Executiva da OEA funciona “[...] como mecanismo de registro [...] e como apoio técnico ao GRIC” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 26). Ainda dentro da estrutura interna da OEA funciona a Comissão de Gestão de Cúpulas Interamericanas e Participação da Sociedade Civil<sup>366</sup> nas atividades da OEA, encarregada de coordenar as atividades designadas à OEA, no que concerne a participação da sociedade civil.

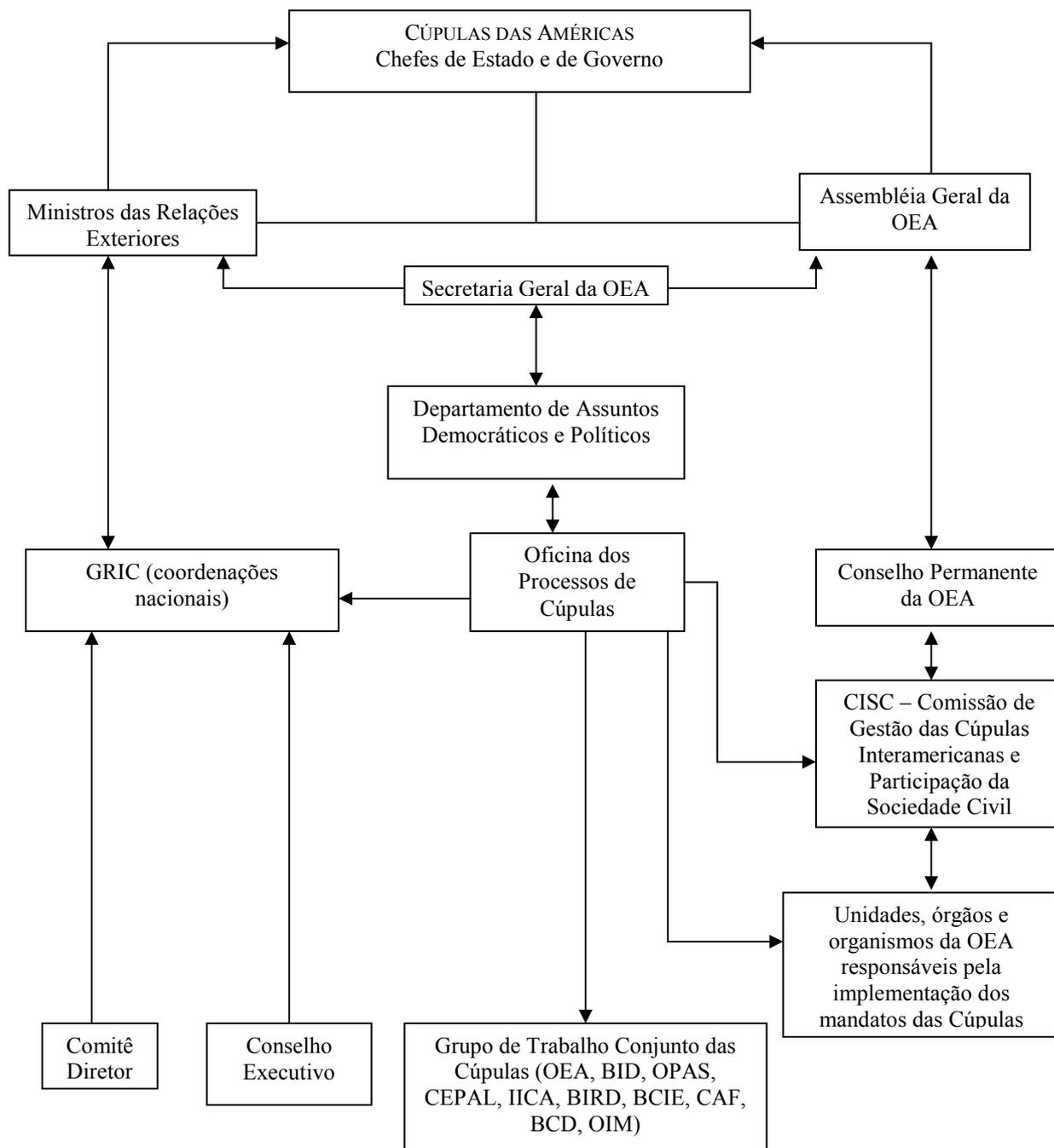
Além do GRIC, da OEA e dos sócios institucionais, os chefes de Estado e de governo indicam a cooperação e a participação dos setores privado e trabalhista, dos partidos políticos, das instituições acadêmicas e de outros setores e organizações não-governamentais, de forma a executar as propostas (nacionais e regionais) referenciadas nas Declarações e Planos de Ação, fortalecendo o pacto entre sociedade e governo.

A FIGURA 1 demonstra o funcionamento do prosseguimento e a implementação das Cúpulas, permitindo visualizar sinteticamente sua organização.

---

<sup>366</sup> A CISC é um mecanismo paralelo de seguimento das Cúpulas que funciona dentro da estrutura política da OEA, sendo que sua primeira reunião ocorreu em setembro de 2002. “[...] tem sido encarregada de coordenar as atividades designadas à OEA pelas Cúpulas das Américas relativas à participação da sociedade civil [...]. A Comissão reporta-se à Assembléia Geral da OEA através de seu Conselho Permanente” (SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA CUMPRE DE LAS AMÉRICAS, 2002, p. 9, tradução nossa).

FIGURA 1  
Diagrama do prosseguimento do processo de Cúpulas



FONTE: Sistema de Información de las Cumbres de las Américas, 2002.

### 3.2 DEFINIÇÕES<sup>367</sup> DAS CÚPULAS DAS AMÉRICAS

De forma geral, todas as Declarações das Reuniões de Cúpulas, assim como os Planos de Ação, apresentam compromissos e objetivos<sup>368</sup> comuns – constituídos como diretrizes –, mesmo que em cada reunião haja privilegiamento de temas específicos<sup>369</sup>. A direção dada,

<sup>367</sup> Na perspectiva de construir interpretações que pudessem ser explicadas, a exemplo das demais partes desta tese, assumiu-se um posicionamento teórico-metodológico de, através da coleta de dados nos diferentes documentos, construir um *corpus* analítico que permitisse **ler e interpretar o conteúdo, produzindo e fazendo inferências** ao mesmo. Desse modo, no sentido de organizar os dados – obtidos nos registros analisados sobre as Cúpulas – e atribuir-lhes sentido, foram delimitadas algumas categorias empíricas, de finalidade operacional (ver organização destes dados nos Apêndices 1, 2, 3 e 4). A pretensão foi estabelecer algumas classificações, uma vez que as mesmas representam elementos/aspectos que estão presentes nos documentos pesquisados, servindo, posteriormente, à melhor interpretação. Além dos elementos que compõem caracterizações gerais acerca das Cúpulas, delimitaram-se as seguintes categorias empíricas: **avaliação realizada, compromissos assumidos, objetivos a serem alcançados, premissas norteadoras** desses objetivos, **definições vinculadas aos objetivos** e **ações a serem desenvolvidas**. Na categoria **avaliação realizada**, consideraram-se a posição elucidativa dos governantes quanto ao momento conjuntural vivenciado e a análise dos mesmos sobre o “progresso” alcançado via reformas estruturais. Nos **compromissos assumidos**, demarcaram-se afirmações textuais de algumas das promessas e acordos gerais realizados pelos governantes. Na categorização **objetivos a serem alcançados**, buscou-se listar os itens que os próprios documentos indicam como objetivos a serem atingidos, o que demonstra a direção dada pelas Conferências de Cúpula. Enquanto **premissas norteadoras**, arrolaram-se os itens demarcados a cada objetivo, sobre os quais são propostos as ações a serem desenvolvidas. Através da categoria **definições vinculadas aos objetivos**, procurou-se traduzir as compreensões, idéias, pontos de vista e, por vezes, conceitos utilizados nos documentos. E, por fim, nas **ações a serem desenvolvidas**, particularizaram-se, conforme o realizado junto às demais categorizações, aquelas que serviam aos objetivos da pesquisa realizada. Portanto, as categorias e o conteúdo retratado junto às mesmas fazem parte uma “seletividade perceptiva” (CARDOSO, 1971) da pesquisadora, que guiaram a apreensão e a interpretação de aspectos em evidência. Retrata-se uma configuração que, embora particularizada, serve de ponto de partida para o estabelecimento de relações mais amplas que o objeto de estudo aqui traçado.

<sup>368</sup> **A Primeira Conferência de Cúpula** definiu quatro grandes objetivos: preservação e fortalecimento de democracias das Américas; promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre comércio; erradicação da pobreza e da discriminação no Hemisfério; garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso ambiente natural para as gerações futuras. **A Segunda Conferência de Cúpula** também definiu quatro grandes objetivos, porém há alteração em dois objetivos expressos na Primeira Conferência. A educação, que era uma das premissas norteadoras do objetivo erradicação da pobreza e da discriminação, ganhou *status* de objetivo, sendo o tema central da Reunião. O objetivo garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso ambiente natural para as gerações futuras ficou diluído em outros objetivos, principalmente no da integração econômica e livre-comércio. Os objetivos a serem perseguidos, conforme a Segunda Cúpula, são: educação – a chave para o progresso; preservação e fortalecimento da democracia; integração econômica e livre-comércio; erradicação da pobreza e da discriminação. **A Terceira Conferência de Cúpula** fixou em 18 os objetivos a serem perseguidos: fazendo a democracia funcionar melhor; direitos humanos e liberdades fundamentais; justiça, Estado de Direito e segurança do indivíduo; segurança hemisférica; sociedade civil; comércio, investimento e estabilidade financeira; infra-estrutura e regulamentação; gestão e desastres; bases ambientais para o desenvolvimento sustentável; gestão agrícola e desenvolvimento rural; trabalho e emprego; crescimento e equidade; educação; saúde; igualdade de sexo; povos indígenas; diversidade cultural; crianças e jovens. No entanto, esses 18 objetivos não estabelecem, de fato, nenhum objetivo novo; na realidade, o que há é uma segmentação dos mesmos. Por exemplo: os quatro primeiros objetivos compõem um mesmo objetivo, na primeira e na segunda reunião, o mesmo acontecendo com os demais. **A Quarta Conferência**, em reforço às anteriores, **estabeleceu três objetivos**: crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza; desenvolvimento social; governabilidade democrática.

<sup>369</sup> Ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

considerando-se os objetivos, assinala quatro grandes temáticas visíveis em todas as Conferências: fortalecimento da democracia; integração econômica e livre comércio; erradicação da pobreza e da discriminação; e desenvolvimento sustentável. Além das grandes temáticas, chama-se atenção para algumas das premissas norteadoras – indicando os componentes básicos para atingir aqueles objetivos –, sobre as quais são propostas ações a serem desenvolvidas. São elementos indicados como essenciais à implementação dos mandatos das Cúpulas das Américas e dos compromissos assumidos: responsabilidades dada aos órgãos e bancos multilaterais de desenvolvimento no financiamento, estudos e pesquisas, construção de estratégias de cooperação e seguimento das Cúpulas<sup>370</sup>; importância conferida à articulação entre setores públicos e privados; participação da sociedade civil, indicativo básico à “erradicação” da pobreza e ao fortalecimento da democracia; fortalecimento das administrações municipais e regionais (indicada com ênfase, a partir de Segunda Conferência); modernização do Estado; fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério Ocidental.

### **3.2.1 A adesão dos governantes ao ajuste estrutural**

Diferentemente do Consenso de Washington, que foi construído por uma equipe de “intelectuais” ligados a um Instituto de Economia, posteriormente apresentado aos funcionários do Governo norte-americano e de instituições internacionais – FMI, BIRD e BID –, portanto definido, aprovado e respaldado em Washington<sup>371</sup>, os novos consensos, documentados nas Declarações e nos Planos de Ação das Cúpulas, estipulam e aprovam as

---

<sup>370</sup> Ver item 3.1 desta tese.

<sup>371</sup> Junto à elite intelectual do poder hegemônico.

orientações teóricas e operacionais que deverão ser realizadas pelos governos executores das ações.

Os planos de desenvolvimento econômico e social efetivados pelos governos da América Latina continuam recebendo “vigoroso” **respaldo e aprovação** de instituições internacionais, reforçado com **créditos e orientações** vinculados a uma hierarquização de poder econômico e político; no entanto, os “patrocinadores da globalização” não precisam mais condicionar a sua aplicação, uma vez que a nova estratégia político hegemônica para a periferia capitalista faz com que os próprios países sejam partícipes e definidores dessa aplicabilidade.

Se, em um primeiro momento, a proposta de reestruturação do capital foi organizada, centralizadamente, nos grandes centros de poder e repassada<sup>372</sup> aos países periféricos via processo de ajuste estrutural, os novos consensos são, de fato, compactuados, de comum acordo, entre os chefes de Estado e de governo dos países latino-americanos. Nesse sentido, há uma alteração na estratégia política: os diferentes países são partícipes na “elaboração” e na “deliberação” das políticas a serem neles implementadas.

Essa estratégia deve-se, sem dúvida, a algumas circunstâncias. A primeira, liga-se à própria motivação do capital global, que, na efetivação de seus interesses, precisa de um sistema unificado de regulamentação jurídica, capaz de simplificar suas operações, maximizar o alcance de suas economias de escala e reduzir custos, uma vez que é complicado lidar com muitas regras e governos nacionais com posições muito diferenciadas e regras específicas (MUZIO, 2002). Daí a importância de serem estipuladas e aprovadas as orientações teóricas e

---

<sup>372</sup> Parece que os países **aderiram** ou **se submeteram** ao Consenso de Washington por uma determinação vinda de “cima”.

operacionais em um coletivo (as reuniões de Cúpulas). Ora, essa unificação será melhor realizada, se “definida” pelos próprios executores.

A segunda relaciona-se às grandes pressões mundiais aliadas às análises e críticas acerca do “autoritarismo”<sup>373</sup> dos “patrocinadores da globalização” na indicação/implementação do ajuste estrutural, no início da década de 90, referendando a manutenção da democracia, tão duramente conquistada nos países periféricos, a respeito dos direitos humanos e a “soberania” dos Estados nacionais nas “decisões” acerca dos rumos a serem tomados nos seus países.

As “instituições missionárias”, que, quando da aplicação do Consenso de Washington, precisaram impor aos relutantes países pobres suas idéias de defesa da supremacia do mercado com “fervor ideológico” em troca de empréstimos e concessões (STIGLITZ, 2002), hoje constróem a adesão através de práticas participativas, rompendo com uma possível relutância dos países.

Essa adesão, caracterizada pelo aceite considerado incontestável pelas classes e elites dominantes de “uma única alternativa possível”, do “pensamento único”, foi construída a exemplo de outras experiências totalitárias. É como diz Fiori:

[...] os princípios axiomáticos atualmente propagados estão na origem histórica e utópica do liberalismo político (propostos desde o século XVIII), a qual abrange a despolitização da economia, cujo projeto de desregulação total dos mercados sempre foi sua pedra mestra e a possibilidade de uma federação universal e da [...] ‘paz perpétua’ articulados ao “[...] ‘pensamento único’ das classes e elites dominantes do mundo de hoje (FIORI, 2002, p. 92).

---

<sup>373</sup> Ver Capítulo 1 desta tese, Soares (2000), Fiori (2002) e Stiglitz (2002).

Os países centrais e particularmente os EUA estão convencidos “[...] de que para avançar seus interesses, tanto no plano econômico quanto no político e de segurança<sup>[374]</sup>, é mais fácil e mais produtivo entender-se com governos democráticos do que com regimes autoritários e **usar a persuasão do que a força**<sup>[375]</sup>” (ALBUQUERQUE, s.d., p. 9, grifo nosso). Não é por acaso que a democracia, sua promoção, sua preservação, seu fortalecimento e seu exercício efetivo foram consideradas prioridades políticas já na Cúpula das Américas de 1994 e apontadas como “[...] prioridade hemisférica essencial” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 3), uma vez que sua solidificação “[...] fortalece sua institucionalidade, garante a igualdade de todos os seus cidadãos e contribui para o desenvolvimento econômico” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

Há o reconhecimento, por parte dos chefes de Estado e de governo das Américas, de haver uma

[...] relação entre democracia, desenvolvimento sustentável, separação de poderes e instituições governamentais eficazes e eficientes, e observando que a transparência e a responsabilidade pública dos sistemas eleitorais e a independência dos órgãos responsáveis pela condução e verificação de eleições livres, justas e periódicas são elementos essenciais para assegurar o apoio às instituições democráticas e a participação nelas (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).

<sup>374</sup> O tema segurança é corrente em todas as Declarações e Planos de Ação das Cúpulas. É uma temática que interessa tanto aos EUA como aos países latino-americanos. Aos EUA, uma vez que, apesar de “[...] totalmente imunes a qualquer risco de natureza militar originado do Continente – à exceção de Cuba [...] – sentem-se vulneráveis, entretanto, a fatores sociais e culturais que os atingem a partir de seus vizinhos nas Américas. Para responder a essa vulnerabilidade, os Estados Unidos vêm tentando obter cooperação dos governos do Continente, com o objetivo de diminuir, para os Estados Unidos, os efeitos dela proveniente. Controle de tráfico de drogas e de armamentos, limitação a fluxos migratórios, proteção ambiental, problemas derivados da corrupção governamental [...]” (ALBUQUERQUE, s.d., p. 7). Os países latino-americanos compartilham a agenda sobre segurança – que, no passado, foi sobretudo social e, hoje, é especificamente econômica, para não dizer comercial – uma vez que, assim como nos anos 60, uma situação tida como socialmente explosiva servia de base para reivindicar ajuda para o desenvolvimento, como condição *sine qua non* de segurança no Hemisfério, o acesso ao mercado e aos investimentos norte-americanos é encarado, hoje, como garantia do crescimento capaz de compensar a ‘década perdida’ e salvaguardar as democracias tão arduamente reconquistadas (ALBUQUERQUE, s.d., p. 7).

<sup>375</sup> O que de forma alguma nega que, se “necessário”, seja usada a força. Exemplos atuais são a invasão dos EUA ao Iraque e a manutenção, ainda em junho de 2005, de suas forças militares naquele país.

Conjugadamente ao objetivo de promoção, preservação e fortalecimento da democracia, apresentam-se temáticas como direitos humanos, valores culturais hemisféricos, participação popular nas definições de políticas governamentais, processos eleitorais transparentes, acesso à justiça, modernização do Estado, fortalecimento dos governos municipais e regionais e garantia de direitos às minorias sociais (migrantes, mulheres, crianças, pessoa portadora de deficiência). Além destes, salientam-se premissas vinculadas a objetivos tais como combate à corrupção e a drogas ilícitas<sup>376</sup>, eliminação do terrorismo, prevenção da violência e fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério<sup>377</sup>, como elementos centrais na garantia da segurança coletiva. Esses objetivos e essas temáticas têm feito parte das Agendas das Cúpulas, agregadas a uma rubrica geral denominada “bom governo”.

---

<sup>376</sup> O combate à corrupção, às drogas ilícitas e ao terrorismo como meio de democratização estava contido já na Primeira Reunião de Cúpula. Os chefes de Estado e de governo afirmaram que estas “[...] representam uma séria ameaça às sociedades, às economias de livre mercado e às instituições democráticas do Hemisfério” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4), fatores de “[...] desintegração social e deformação do sistema econômico [...]” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1). Em relação à corrupção, há o entendimento de que a mesma “[...] afeta gravemente: as instituições políticas democráticas e o setor privado; o crescimento econômico; as necessidades e os interesses básicos dos grupos mais pobres” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1). Quanto ao uso de drogas, este “[...] impõe imensos custos sociais; o dinheiro, a renda do tráfico de drogas representam uma drenagem efetiva do crescimento econômico; e os grandes traficantes e as organizações criminosas põem em perigo a segurança de nossos povos por meio da corrupção, intimidação e violência” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).

<sup>377</sup> A premissa de fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério é indicada em todas as Reuniões de Cúpulas como forma de estímulo ao diálogo regional com vistas a revitalizar e a fortalecer as instituições do Sistema Interamericano: apoio aos pequenos Estados insulares para enfrentarem suas preocupações especiais de segurança, que incluem aspectos econômicos, financeiros e ambientais; encorajamento a ações internacionais de caráter humanitário, bem como assistência às vítimas; conscientização da população civil quanto ao perigo das minas; melhoria nas formas de cooperação, com esforços de manutenção da paz, de enfrentamento de desastres naturais e operações humanitárias de busca e resgate e assegurar a solução pacífica dos conflitos e das controvérsias pendentes, bem como o combate ao crime organizado e ao terrorismo (OEA, Plano de Ação, 1994a; 1998a; 2001a).

Entre as temáticas e premissas vinculadas à democratização<sup>378</sup> (do Estado e instituições políticas e sociais e da sociedade), encontra-se a participação da sociedade civil – presente em todas as Declarações/Planos de Ação. Ela aparece enquanto elemento imprescindível do “bom governo”. Acredita-se, no entanto, que ela não se efetiva a contento ocorrendo apenas entre governo e população; ela necessita ser construída primeiramente entre governos (por exemplo, Cúpulas das Américas), através da persuasão pelo poder dominante de que aquela é a melhor teoria, política e estratégia.

A persuasão, enquanto estratégia política do grande capital, foi alicerçada a partir da década de 80, através da idéia da cultura política da crise<sup>379</sup>, ou seja, com o objetivo de obter o consentimento ativo das classes subalternas, houve a socialização da idéia da crise enquanto fator que afeta invariável e indistintamente toda a sociedade. Sendo genérica e universal é “problema” de todos, logo, as “alternativas” à mesma devem ser buscadas conjuntamente.

[...] o traço predominante dessa cultura é a idéia de que a crise afeta igualmente toda a sociedade, independentemente da condição de classe dos sujeitos sociais, de modo que **a ‘saída’ da crise exige consensos e sacrifícios de todos**. Para tanto a burguesia tenta obter o consenso ativo das classes trabalhadoras, considerando-as como ações decorrentes da crise (MOTA, 1995, p. 101, grifo nosso).

Com isso, a retomada do crescimento econômico e a criação de novos postos de trabalho é constituída ideologicamente como sendo dever de todos, dependente da “[...] formação de um projeto transclassista” (MOTA, 1995, p. 100), onde os diferentes projetos políticos, sujeitos sociais e as diferentes classes sociais devem construir alianças políticas que possibilitem o enfrentamento à crise.

---

<sup>378</sup> Para melhor compreensão sobre as diretrizes e os elementos da democratização propostos pelas Cúpulas, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

<sup>379</sup> Sobre a cultura política da crise enquanto recriação de formas de domínio do capital no sentido do estabelecimento de padrões de comportamento compatíveis com as “novas” necessidades do capital, ver Mota (1995), particularmente o Capítulo II, *A Cultura Política da Crise dos Anos 80*.

Socializada a idéia de crise, a ideologia dominante cria os requisitos determinantes aos novos objetos de consenso:

[...] a desqualificação teórica, política e histórica da *existência de alternativas positivas à ordem capitalista e a negação de qualquer mecanismo de controle sobre o movimento do capital, seja enquanto regulação estatal, seja por meio de outros mecanismos democráticos de controle social, em favor da regulação de mercado* (MOTA, 1995, p. 97, grifo do autor).

Portanto, a formação da **cultura da nova ordem** (MOTA, 1995) exigiu a desqualificação do significado histórico dos projetos de democratização do capital e da socialização da riqueza socialmente produzida<sup>380</sup>, perpassando a idéia, assumida pela grande maioria dos governos latino-americanos como correta, de haver uma única alternativa de enfrentamento à “crise da periferia”. Exigiu também, a construção e a recriação de identidades e conceitos, produzindo e reproduzindo, material e espiritualmente, novas formas de pensar e agir. No entanto, “[...] em todos os casos, a dialética da história produz e reproduz conquistas e destruições, convergências e diversidades, integrações e antagonismos” (IANNI, 2001, p. 28). Nesse processo contraditório, há que se fundar novos espaços de lutas e conquistas.

As afirmações, realizadas pelos chefes de Estado e de governo, da assunção do compartilhamento de compromissos articuladores da preservação e do fortalecimento de democracias, vinculam-se ao estabelecimento desses novos espaços de conquistas. Não é casual que as propostas e a democratização apareçam conjugadas à integração econômica, nem o entendimento de que “[...] a democracia e o desenvolvimento reforçam-se mutuamente” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).

---

<sup>380</sup> Um exemplo, já mencionado no Capítulo 1, refere-se às mudanças ocorridas no papel do Estado e à correspondente minimização deste sob a veiculação política e ideológica de que o mesmo, enquanto Estado social, se encontrava em crise, por isso a necessidade de “despolitizar” a economia e reduzir a intervenção estatal na vida social ao mínimo.

As citações abaixo demonstram, por si só, a adesão e os compromissos dos chefes de Governo e de Estado das Américas à consolidação da democracia no Hemisfério e seu vínculo à integração econômica e social.

A expansão e a consolidação da democracia nas Américas oferecem uma oportunidade de valorizar as tradições de paz e as relações de cooperação que tem predominado entre os países do Hemisfério Ocidental. O nosso objetivo é **fortalecer a confiança mútua que contribua para a integração econômica e social** de nossos povos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6, grifo nosso).

Reconhecemos haver uma relação entre democracia, desenvolvimento sustentável, separação de poderes e instituições governamentais eficazes e eficientes, e observando que a transparência e a responsabilidade pública dos sistemas eleitorais e a independência dos órgãos responsáveis pela condução e verificação de eleições livres, justas e periódicas são elementos essenciais para assegurar o apoio às instituições democráticas e a participação nelas (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).

Assim, democracia e elementos articulados à mesma, contrariamente ao ocorrido em décadas anteriores, são objetivos a serem perseguidos, que aparecem em todas as Declarações de Cúpulas. Defende-se a posição de haver, na atualidade, um fato novo: o de “[...] a burguesia não mais querer nem poder exercitar *pelo alto* [o] poder. Para universalizar a sua ordem, é necessário formar uma cultura geradora do consentimento das classes – isto é, constituidora de hegemonia” (MOTA, 1995, p. 47). Isso será melhor produzido e reproduzido se o for com a participação da sociedade.

Como forma de dar melhor visibilidade aos objetivos vinculados ao processo democrático, considerados prioridade política na reuniões de Cúpulas das Américas, construiu-se o QUADRO 5, que apresenta os objetivos vinculados à democratização que aparecem nas reuniões de Cúpulas das Américas.

QUADRO 5

Objetivos e premissas vinculados à democratização que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas

REUNIÃO DE CÚPULAS	OBJETIVOS	PREMISSAS NORTEADORAS DO OBJETIVO E AÇÕES A SEREM DESENVOLVIDAS <sup>381</sup>
I (1994)	Preservação e fortalecimento de democracias na Américas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento da democracia.</li> <li>- Incentivo ao diálogo entre os grupos sociais.</li> <li>- Promoção e proteção aos direitos humanos, à liberdade e à não discriminação da mulher, da pessoa portadora de deficiência, da criança, do migrante e sua família, das populações indígenas.</li> <li>- Revigoração da sociedade/participação comunitária.</li> <li>- Promoção dos valores culturais do Hemisfério.</li> <li>- Combate à corrupção.</li> <li>- Combate ao problema das drogas ilícitas e crimes conexos.</li> <li>- Eliminação da ameaça do terrorismo nacional e internacional.</li> <li>- Fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério Ocidental.</li> </ul>
II (1998)	Preservação e fortalecimento da democracia, da Justiça e dos direitos humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento e promoção da democracia, dos direitos humanos e das liberdades fundamentais a toda a população.</li> <li>- Não distinção de raça, gênero, idioma, nacionalidade ou religião.</li> <li>- Educação para a democracia, na perspectiva da formação de valores éticos, condutas solidárias e probidade.</li> <li>- Sociedade civil: participação ativa dos indivíduos, em todos os níveis da vida cidadã.</li> <li>- Trabalhadores migrantes: garantia de direitos humanos a todos.</li> <li>- Fortalecimento das administrações municipais e regionais: participação de grupos da sociedade na tomada de decisões locais (audiências públicas, orçamento participativo, fomento da transparência nas operações financeiras nacionais e infranacionais); capacitação da gestão administrativa; transferências de receitas estaduais e federais e acesso a mercado privado de capitais para ampliação de serviços públicos de qualidade.</li> <li>- Combate à corrupção, ao suborno e a práticas ilícitas.</li> <li>- Financiamento de campanhas eleitorais: adoção de normas internas que regulem as contribuições para as campanhas eleitorais e que assegurem transparência na origem das contribuições.</li> <li>- Prevenção e controle de consumo indevido e do tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e de outros delitos conexos.</li> <li>- Terrorismo: estabelecer medidas que previnam, combatam e o eliminem.</li> <li>- Fomento da confiança e da segurança entre os Estados.</li> <li>- Fortalecimento do sistema judiciário e dos órgãos judiciais: acesso de todas as pessoas à Justiça, em particular daquelas de baixa renda, adotando medidas que confiram maior transparência, eficiência e eficácia ao trabalho do Judiciário.</li> <li>- Modernização do Estado na administração das matérias trabalhistas.</li> </ul>

(continua)

<sup>381</sup> Para detalhamentos das premissas norteadoras dos objetivos e das ações propostas para serem desenvolvidas, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

III (2001)	Fazendo a democracia funcionar melhor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoria e aprimoramento nas práticas e tecnologias dos processos e procedimentos eleitorais.</li> <li>- Transparência e boa gestão governamental.</li> <li>- Mídia e comunicações: garantia de meios de comunicação livres, abertos e independentes.</li> <li>- Luta contra a corrupção.</li> <li>- Fortalecimento dos governos locais.</li> </ul>
	Direitos humanos e liberdades fundamentais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementação de obrigações internacionais e respeito pelos padrões internacionais de proteção universal e promoção dos direitos humanos, incluindo os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais.</li> <li>- Fortalecimento do sistema interamericano de direitos humanos.</li> <li>- Migração: proteção e promoção dos direitos humanos dos migrantes e suas famílias.</li> <li>- Mulheres: proteção e promoção dos direitos humanos.</li> <li>- Crianças e adolescentes: proteção e promoção dos direitos humanos.</li> <li>- Liberdade de opinião e de expressão e acesso às informações por todos os cidadãos.</li> </ul>
	Justiça, Estado de Direito e segurança do indivíduo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso à Justiça: acesso igual de todos à Justiça independente, imparcial e oportuna é a base da democracia e do desenvolvimento econômico e social.</li> <li>- Independência do Judiciário.</li> <li>- Combate aos problemas das drogas.</li> <li>- Prevenção da violência.</li> </ul>
	Segurança hemisférica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento da confiança mútua do Hemisfério.</li> <li>- Luta contra o terrorismo: combater e eliminar todas as formas de terrorismo.</li> </ul>
	Sociedade civil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento da participação da sociedade em processos nacionais e hemisféricos.</li> </ul>
Extraordinária (2004)	Governabilidade democrática	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimento de mecanismos de defesa da democracia.</li> <li>- Fortalecimento das instituições democráticas.</li> <li>- Fortalecimento do respeito ao Estado de Direito.</li> <li>- Defesa dos direitos humanos e das liberdades fundamentais.</li> <li>- Promoção de cultura democrática.</li> <li>- Combate à corrupção.</li> <li>- Reconhecimento do pluralismo político enquanto elemento essencial da democracia.</li> <li>- Promoção da participação da sociedade civil na formulação, execução e na avaliação das políticas públicas promovidas pelas diversas ordens ou níveis de governo.</li> <li>- Modernização do Estado como elemento importante para o fortalecimento da governabilidade democrática.</li> <li>- Acesso público a informações em poder do Estado, com o devido respeito às normas constitucionais e legais.</li> <li>- Enfrentamento ao terrorismo, proliferação de armas de destruição em massa: prevenir, combater e financiar.</li> </ul>

FONTE: Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Américas (OEA, 1994; 1994a; 1998; 1998a; 2001; 2001a; 2004).

NOTA: Sistematização elaborada pela autora.

A súmula constante no QUADRO 5 suscita muitas problematizações, e, a partir destas, muitos seriam os estudos e análises a serem realizados. Distinguem-se algumas das premissas dos objetivos vinculados à democratização, tendo em vista a finalidade de pesquisa desta tese, as quais serão, a seguir, caracterizadas, uma vez que são premissas constantes em outros objetivos veiculados pelas Cúpulas e aqui analisados, particularmente os objetivos de erradicação da pobreza (QUADRO 7). São elas: promoção, proteção e não-discriminação das minorias (particularmente os migrantes e as mulheres) e participação ativa da sociedade civil em todos os níveis da vida cidadã.

### **3.2.2 Promoção, proteção e não-discriminação das minorias**

No contexto atual, a globalização dos mercados produtivos (com todos os seus novos significados e alterações) gerou a procura por mão-de-obra barata em todos os cantos do mundo, assim como gerou o desemprego em massa. Isso traduziu-se em processos migratórios<sup>382</sup> em todas as direções e regiões – as pessoas migram fundamentalmente em busca de trabalho.

O exército industrial de trabalhadores, ativos e de reserva, modifica-se e movimentase, formando contingente de desempregados mais ou menos permanentes ou subclasses na escala global. Toda esta movimentação envolve problemas culturais, religiosos, lingüísticos e raciais, simultaneamente sociais, econômicos e políticos. Emergem xenofobias, etnocentrismos, racismos, fundamentalismos, radicalismos, violências (IANNI, 2002, p. 22).

---

<sup>382</sup> “As migrações internacionais, atualmente, constituem um espelho das assimetrias das relações socioeconômicas vigentes em nível planetário. São termômetros que apontam as contradições das relações internacionais e da globalização neoliberal” (MARINUCCI; MILESI, 2005, p. 1)

As mesmas condições e necessidades que definem a expansão do capitalismo, da reprodução ampliada do capital em escala mundial, trazem consigo – enquanto criação e reprodução – “[...] as desigualdades, carências, inquietações, tensões e antagonismos” (IANNI, 2001, p. 21). A proteção e a promoção dos direitos humanos, das liberdades civis e da não-discriminação dos trabalhadores migrantes<sup>383</sup> e de suas famílias, elucidadas de alguma forma desde a primeira reunião, refletem a realidade contemporânea em todos os seus aspectos contraditórios.

As proposições em favor dos trabalhadores migrantes e de suas famílias retratam algumas das respostas dadas pelo capitalismo ao produzido por esse sistema, que, a partir da nova divisão internacional do trabalho, do novo impulso no desenvolvimento intensivo e extensivo do capitalismo e do processo de globalização, transforma condições e modos de vida que transcendem fronteiras e projetos nacionais, culturas e civilizações, que desterritorializa e flexibiliza o capital industrial e financeiro, internacionalizando produção, comércio, tecnologia e finanças e concentrando poder e riqueza como nunca antes verificado. No entanto, esse processo não é homogêneo, nem tranquilo, mas permeado de tensões e antagonismos. “Isso porque o desenvolvimento do capitalismo deixou patente que o elo de organicidade entre o capital hegemônico e o capital subordinado é a desigualdade” (MOTA, 1995, p. 81). As migrações<sup>384</sup> atuais estabelecidas pelo processo de globalização têm sido

---

<sup>383</sup> Reconhecimento “[...] às contribuições culturais e econômicas dos migrantes às sociedades que os acolhem e às suas comunidades de origem” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 2).

<sup>384</sup> “[...] o ritmo da migração internacional acelerou, com efeitos alarmantes em alguns países e cidades. Quase metade da cidade de Toronto nasceu fora do Canadá. E muitos mais estrangeiros mantêm ligações mais estreitas com seus países de origem do que os imigrantes do século passado. De um modo ou de outro, todos os países são hoje sociedades multiculturais, que contêm grupos étnicos, religiosos ou linguísticos com vínculos comuns às suas próprias tradições, culturas, valores e modo de vida” (PNUD, 2004, p. 2). A avaliação de que a gestão da diversidade cultural é um dos principais desafios da contemporaneidade definiu o tema do *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Para maiores informações sobre propostas de políticas em favor dos migrantes, dos povos indígenas e das minorias étnicas, ver PNUD (2004).

tema e preocupação de países e instituições internacionais diante da magnitude em números reais.

Especificamente quanto à população migrante presente na região, ela é proveniente da própria América Latina<sup>385</sup>, tendo crescido significativamente a partir de década de 80. Entre os motivos apresentados para explicar o crescimento das migrações intra-regionais encontram-se: raízes históricas e características culturais comuns, complementaridade dos mercados laborais subjacentes aos intercâmbios migratórios e o fim das correntes migratórias de ultramar<sup>386</sup>. No entanto, o fenômeno migratório contemporâneo, em si, apesar de agregar uma complexidade e multiplicidade de elementos, é originado

[das] várias transformações ocasionadas pela economia globalizada [...] as quais levam à exclusão crescente dos povos, países e regiões e sua luta pela sobrevivência; [da] mudança demográfica em curso nos países de primeira industrialização; [do] aumento das desigualdades entre Norte e Sul no mundo; [da] existência de barreiras protecionistas que não permitem aos países emergentes colocarem os próprios produtos em condições competitivas nos mercados; [da] proliferação dos conflitos e das guerras; [do] terrorismo; [dos] movimentos marcados por questões étnico-religiosas; [da] urbanização acelerada; [da] busca de novas condições de vida nos países centrais, por trabalhadores da África, Ásia e América Latina; [das] questões ligadas ao narcotráfico, à violência e ao crime organizado; [dos] movimentos vinculados às safras agrícolas, aos projetos de construção civil e aos serviços em geral; [das] catástrofes naturais e situações ambientais (MARINUCCI; MILESI, 2005, p. 2).

<sup>385</sup> Do total da população migrante que vive na América Latina, 57% (2.700.000 pessoas) é oriunda da própria região. Esse é um indicador novo, uma vez que, em 1990, a porcentagem era de 48,8% e, em 1980, de 36,9%. Os dados indicam também que em torno de 20 milhões de latino-americanos estão fora do país de nascimento. Dentre eles, em torno de 15 milhões encontram-se nos EUA (sendo a maioria mexicanos, 54%, e salvadorenhos). Merece destaque o número de latinos nos EUA, que quase decuplicou desde 1970. É expressivo também o número de latinos não-documentados que vivem nos EUA, estimados em sete milhões de migrantes, sendo que destes, 70% são mexicanos. O segundo pólo atrativo para os latino-americanos é a Espanha, que conta com a presença de aproximadamente 840.000 migrantes. A CEPAL indica ainda que há cerca de três milhões de latino-americanos cuja escolha recaiu sobre Canadá, Japão, Austrália, Israel e União Européia. Dentre estes, muitos retornam aos países de origem de seus familiares, muito comumente após o reconhecimento da cidadania (CEPAL, 2004).

<sup>386</sup> “Até meados do século XX, a região foi cenário de uma intensa migração ultramar, especialmente da Europa (mais de 11 milhões de pessoas chegaram, a partir do início do século XIX (a maioria italianos, espanhóis e portugueses)” (CEPAL, 2004, p. 35).

Evidencia-se ainda o aumento de remessas financeiras da região – em torno de US\$ 34 bilhões – revelando uma tendência nos mercados de trabalho mundializados. Conforme dados declarados pelo Diretor do Fundo Multilateral de Investimento do BID, os países latino-americanos receberam as remessas citadas a seguir.

México: US\$ 16,6 bilhões; Brasil: US\$ 5,6 bilhões; Colômbia: US\$ 3,8 bilhões; Guatemala: US\$ 2,6 bilhões; El Salvador: US\$ 2,5 bilhões; República Dominicana: US\$ 2,4 bilhões; Equador: US\$ 1,7 bilhão; Peru: US\$ 1,3 bilhão; Honduras: US\$ 1,1 bilhão; Nicarágua: US\$ 810 milhões; Paraguai: US\$ 506 milhões; Bolívia: US\$ 422 milhões; Costa Rica: US\$ 306 milhões; Argentina: US\$ 270 milhões; Venezuela: US\$ 259 milhões; Panamá: US\$ 231 milhões; Uruguai: US\$ 105 milhões (BID, março de 2005 *apud* MARINUCCI; MILESI, 2005, p. 6).

Em muitos casos, essas remessas significam mais de 10% do PIB e mais de 30% das exportações (MARINUCCI; MILESI, 2005), demonstrando a existência de comunidades transnacionais que apesar de se encontrarem em diferentes países, mantêm estreitas relações econômicas, culturais e sociais com seus países de origem.

Apesar da mobilidade humana internacional ter estabelecido algumas “vantagens<sup>387</sup>”, há uma estigmatização em relação aos migrantes, considerados, muitas vezes, responsáveis pelas crises sociais dos países onde chegam. Há também restrições à imigração, advindas dos atentados terroristas, principalmente após 2001, o que tem orientado vários países centrais a regulamentarem e reduzirem possibilidades migratórias. Isso tem significado desproteção e maior vulnerabilidade à população migrante, alimentando inclusive a violência e as várias formas de xenofobia, violações aos direitos humanos, intolerância e discriminações racial (OEA, Declaração de Santiago, 1998), “[...] situações que impedem o exercício de seus direitos de forma plena, preocupações que para os países da região, desafiam a

---

<sup>387</sup> Sobre as “vantagens” dos processos migratórios e a desproteção dos migrantes, ver textos e análises elaborados pela Comissão Mundial sobre a Dimensão Social da Globalização (<<http://www.Ilo.org/public/spanish>>).

governabilidade” (CEPAL, 2004, p. 37). Isso justifica os compromissos dos chefes de Estado e de governo das Américas em

[...] assegurar aos migrantes tratamento humano e digno, proteção legal adequada, defesa dos direitos humanos, bem como condições de trabalho seguras e saudáveis. Fortaleceremos os mecanismos de cooperação hemisférica, com vistas a atender às legítimas necessidades dos migrantes e a tomar medidas efetivas contra o tráfico de seres humanos (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).

Agregadamente aos migrantes, encontram-se as intituladas minorias em risco<sup>388</sup>, que, conforme vários estudos e indicadores sociais e econômicos<sup>389</sup>, têm ficado em patamares de alta pobreza, configurando uma tripla exclusão: étnica, econômica e social. Mas, além dessas, há indicativos de que tem havido, em relação, por exemplo, a conflitos étnicos, “[...] uma apropriação de recursos por grupos de elite que manipularam lealdades étnicas” (PNUD, 2004, p. 41), estabelecendo uma relação de conflitos, guerras e várias formas de violência<sup>390</sup> entre grupos, muitas vezes caracterizados como conflitos étnicos e que, na realidade, são conflitos advindos de desigualdades (econômica, social e política).

As instituições internacionais, responsáveis pela construção das propostas orientadoras das Cúpulas, têm sido também as grandes responsáveis pelos estudos e pesquisas sobre pobreza, desigualdade<sup>391</sup>, minorias em risco, etc. A promoção de políticas garantidoras do

<sup>388</sup> Minorias em risco é uma designação dada às pessoas que sofrem algum tipo de exclusão política, cultural e social resultando de sua identidade e que, por causa disso, são discriminadas ou prejudicadas. Há cálculos disponíveis afirmando que 900 milhões de pessoas no mundo – cerca de uma em cada sete – encontram-se nesta situação (PNUD, 2004).

<sup>389</sup> Ver, dentre outros, PNUD (2003; 2004).

<sup>390</sup> “Na Bolívia, o governo [...] foi obrigado a demitir-se, em outubro de 2003, em grande medida por causa do ativismo e dos levantes da maioria indígena e de seus apoiantes, provocados pela sua pobreza e pela marginalização política. Também no Equador, grupos indígenas mobilizaram-se em torno de questões de pobreza e desigualdade e juntaram-se a outros grupos em protestos contra o governo [...] que foi obrigado a se demitir em janeiro de 2000. Nalguns casos, há grupos que têm privações econômicas e políticas (como no México e África do Sul), enquanto, noutros casos, um grupo pode ser politicamente dominante, mas economicamente carente (como na Malásia, Sri Lanka e Uganda)” (PNUD, 2004, p. 42).

<sup>391</sup> Ver, dentre outros, Banco Mundial (2003) e Kliksberg (2001a).

pleno exercício dos direitos humanos, da liberdade e da não-discriminação, assim como a proposição da adoção de medidas que melhorem a participação de grupos tradicionalmente marginalizados – mulheres, jovens, negros<sup>392</sup>, índios<sup>393</sup>, população empobrecida, migrantes – que promovam a não-distinção de raça, gênero, idioma, nacionalidade ou religião (OEA, Planos de Ação, 1994a, 1998a, 2001a)<sup>394</sup> constituem premissas e ações a serem desenvolvidas pelos governos da região. Estas estão presentes em todas as reuniões de Cúpulas, vinculadas tanto a objetivos de democratização, como de combate à pobreza. Essas premissas encontram-se reafirmadas em todas as Declarações e Planos de Ação, através da promessa de proteção aos

[...] direitos humanos e às liberdades fundamentais de todos, incluindo os marginalizados, os portadores de deficiência e aqueles em situação de vulnerabilidade ou que requeiram proteção especial. Assumimos o compromisso de erradicar todas as formas de discriminação, incluindo racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas conexas de intolerância em nossas sociedades, assim como o de promover a igualdade de gênero e lograr a plena participação de todos na vida política, econômica, social e cultural de nossos países (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).

Contudo há um destaque às mulheres, com o fortalecimento de seu papel na sociedade e a eliminação de todas as formas de discriminação:

O fortalecimento do papel da mulher na sociedade reveste-se de importância fundamental não somente para a sua total realização num contexto de igualdade e justiça, mas também para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

---

<sup>392</sup> O PNUD (2004) aponta como fundamental a garantia da igualdade em todas as fases do processo político, evitando a discriminação contra grupos culturalmente identificados, um exemplo é o Brasil, onde “[...] apenas 2 dos 33 membros do governo são afro-brasileiros, ainda que estes representem metade da população” (PNUD, 2004, p. 34).

<sup>393</sup> Os povos indígenas nem sempre são minoritários. “Cerca de 300 milhões de pessoas pertencem aos grupos indígenas no mundo, representando cerca de 4.000 línguas em mais de 70 países. Os 50 milhões de indígenas na América Latina constituem 11% da população da região [...]. Na Bolívia e na Guatemala, constituem mais da metade da população” (PNUD, 2004, p. 29).

<sup>394</sup> Ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

É essencial fortalecer as políticas e programas que melhorem e ampliem a participação da mulher em todas as esferas da vida política, social e econômica e que melhorem o acesso a recursos básicos necessários para o pleno gozo dos seus direitos fundamentais. Atender às necessidades da mulher significa, em grande parte, contribuir com a redução da pobreza e das desigualdades (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 14).

A igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres e o objetivo de assegurar uma participação dinâmica da mulher em todas as áreas de atividades em nossos países são tarefas prioritárias (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

O fortalecimento do papel da mulher<sup>395</sup> em todos os seus aspectos da vida política, social e econômica é apontado também como uma forma de redução da pobreza e das desigualdades sociais, fomento da democracia e do desenvolvimento sustentável (OEA, Plano de Ação, 1994a). Em vista disso, há a proposição da criação de medidas que tratem e reduzam a violência contra a mulher; que promovam a realização do potencial da mulher, melhorando sua produtividade por meio de educação, treinamento, capacitação profissional e emprego (além das ocupações tradicionais), para que as mesmas alcancem independência econômica; que assegurem acesso igual ao mercado de trabalho, aos sistemas de previdência social, aos sistemas de crédito e à aquisição de bens e terras; que incluam o enfoque de gênero no diferentes projetos hemisféricos; que promovam estratégias que veiculem a participação das mulheres nos processos decisórios em todas as esferas da vida política, social e econômica; que efetuem reformas ou construam uma nova legislação que elimine toda forma de discriminação e violência contra as mulheres; que promovam políticas que melhorem as condições de saúde da mulher e a qualidade dos serviços de saúde em todas as etapas de vida (OEA, 1994a; 1998a; 2001a).

---

<sup>395</sup> Para melhor aprofundamento, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

Acredita-se que o destaque à proteção e ao fortalecimento das mulheres tenha a ver com três elementos básicos. O primeiro é decorrente da própria luta pela emancipação das mulheres na sociedade, mesmo que o sistema do capital<sup>396</sup> utilize isso a sua maneira. O segundo é que, de fato, as mulheres, além das várias formas de exploração de classe dadas pelo sistema do capital, agregam ainda a opressão e a dominação de gênero, expressas em discriminação, em não-participação e em violência. O terceiro é que, entre as características da classe trabalhadora hoje, há o aumento expressivo do trabalho feminino tanto na indústria quanto na área de serviços. Se, anteriormente, a mão-de-obra feminina se centrava em alguns setores produtivos, como o têxtil, hoje está presente em quase todas as áreas,

[...] sobretudo no trabalho *part time*, que se amplia no mundo inteiro [...]. o capital percebeu que a mulher exerce atividades polivalentes, no trabalho doméstico e, além dele, no trabalho fora de casa; o capital tem utilizado e explorado intensamente essa polivalência do trabalho da mulher. Já explorava o trabalho feminino no espaço doméstico, na esfera da reprodução, ampliando a exploração para o espaço fabril e de serviços. Articular as ações *de classe* com as ações *de gênero* torna-se ainda mais decisivo (ANTUNES, 2000, p. 203).

Com certeza, isso fundamenta a criação de mecanismos nacionais e de órgãos governamentais (nacionais e regionais) encarregados de promover a igualdade jurídica e de oportunidades entre mulheres e homens com um enfoque de gênero, proporcionando-lhes recursos financeiros adequados e oportunos, bem como o exame às leis existentes e sua implementação, identificando obstáculos limitadores à plena participação da mulher na vida política, econômica, social e cultural dos países; a efetuação de reformas ou a construção de nova legislação que elimine toda forma de discriminação e violência contra as mulheres; a

---

<sup>396</sup> “[...] a incorporação da mulher no mercado de trabalho é, por certo, um momento importante da emancipação *parcial* das mulheres, pois anteriormente esse acesso era muito mais marcado pela presença masculina. Mas, e isso me parece central, o capital fez isso à sua maneira. [...] reconfigurou uma *nova divisão sexual do trabalho*. Nas áreas onde é maior a presença do *capital intensivo*, de maquinário mais avançado, predominam os homens. E nas áreas de maior *trabalho intensivo*, onde é maior a exploração do trabalho manual, trabalham as mulheres. [...] E quando não são as mulheres, são os negros, e quando não são os negros são os imigrantes, são as crianças, ou todos eles juntos” (ANTUNES, 2000, p. 202).

promoção de políticas que melhorem as condições de saúde da mulher e a qualidade dos serviços de saúde em todas as etapas de vida (OEA, Plano de Ação, 1998a).

### 3.2.3 Revigoramento da sociedade civil através da participação comunitária

Uma das premissas e/ou ações apresentadas em todas as Reuniões de Cúpulas refere-se à democracia representativa<sup>397</sup>, definida como algo a ser promovido e fortalecido, sendo a participação da sociedade civil<sup>398</sup>, condição de revigoramento da sociedade, considerada elemento central na solução dos problemas locais, reiterada em vários momentos: “[...] uma democracia vigorosa requer ampla participação em questões públicas” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).

A participação<sup>399</sup> é apresentada como algo a ser incentivado através de medidas que melhorem o envolvimento de grupos tradicionalmente marginalizados<sup>400</sup> – mulheres, migrantes, índios, negros, população empobrecida –, sendo assim, um aspecto também de combate à pobreza. Esses grupos sociais, na particularidade da América Latina, compõem a maioria da população empobrecida que, historicamente, a partir de uma herança colonial, esteve fora dos circuitos de decisão e gestão das relações existentes com o Estado. Julga-se que, parafraseando Ianni (1995), a nação latino-americana se caracterizou por uma cultura

<sup>397</sup> “A força e o sentido da democracia representativa residem na participação ativa dos indivíduos em todos os níveis da vida cidadã. A cultura democrática deve chegar a toda nossa população” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

<sup>398</sup> “Uma sociedade civil sólida e diversificada, organizada de várias formas e em diversos segmentos, incluindo indivíduos, setor privado, setor trabalhista, partidos políticos, setor acadêmico e outros setores e organizações não governamentais, imprime profundidade e durabilidade à democracia” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).

<sup>399</sup> A participação da sociedade, presente em todas as reuniões de Cúpulas, é apresentada de várias formas; é indicada como ação a ser articulada tanto a várias premissas dos objetivos ligados à preservação e ao fortalecimento de democracias das Américas, quanto aos objetivos vinculados à erradicação da pobreza e da desigualdade.

<sup>400</sup> A partir da Segunda Reunião de Cúpula, as ações relacionadas aos grupos sociais particularizados – migrantes, mulheres, índios, população empobrecida, etc. – aparecem mais especificadas. Ver Apêndices 1, 2 e 3.

política “congenita”, onde persistiu o predomínio do padrão patrimonial de mando, propriedade e governo, no qual o público e o privado continuamente se misturam a partir dos interesses dos grupos dominantes oligárquicos, controladores do “[...] poder político, militar, religioso, cultural; ao menos na escala suficiente para terem seus interesses garantidos” (IANNI, 1995, p. 16), o que significou que as classes subalternas dispuseram de poucos espaços de ação e reivindicação. Isso determinou padrões e valores pautados no clientelismo, no favor, na benevolência, contrários a uma participação, principalmente em relação à população mais empobrecida, em que os grupos raciais (negros, índios e mestiços) compõem um significativo contingente dessa população.

Sendo assim, a participação torna-se premissa imprescindível à própria lógica de contraposição ao modelo hegemônico, uma vez que pode indicar a construção de espaços democráticos absorvedores das reivindicações e necessidades dessa população que, historicamente, ficou à margem no que se refere ao usufruto da riqueza socialmente produzida. No entanto, o ajuste estrutural, em implementação desde a década de 90, não tem sido encaminhado na lógica da homogeneização da riqueza, de melhor distribuição de renda e dos benefícios econômicos e sociais mundialmente construídos pela sociedade, necessários à inclusão dessa população no acesso aos bens e serviços garantidores de suas necessidades humanas básicas<sup>401</sup>.

Nesse sentido, compreende-se que o indicativo de participação<sup>402</sup> da população não caminha na lógica da alteração das diretrizes econômicas e culturais do modelo político dominante (altamente simétrico, hierarquizado), estruturado em um poder político e econômico altamente concentrado em poucos oligopólios e bancos mundiais e em alguns

---

<sup>401</sup> Sobre o conceito de necessidades humanas básicas, ver, no Capítulo 2, o item 2.3.

<sup>402</sup> O discurso da participação não é novo. A participação “De tempos em tempo, ressurgiu assentada em pressupostos ideopolíticos, ora progressistas, ora conservadores” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 153).

poucos governos nacionais, mas coaduna-se à “[...] elaboração de outras formas de dominação e subordinação do trabalho ao capital [...]” (MOTA, 1995, p. 90).

Estas novas formas de dominação e subordinação requerem a **recriação de modos de ser e de pensar, além do agir** (IANNI, 2001), o que significa coletivizar valores políticos, sociais e éticos, articulados às necessárias alterações nos âmbitos da produção e da reprodução social. Nessa lógica, a autonomia do mercado não se adapta a formas de participação questionadoras do modelo dominante, que possam exigir a real distribuição da riqueza socialmente produzida. As relações desiguais de poder e dominação político-econômica estão na origem e nos princípios dessa lógica e, portanto, das premissas e das ações que incentivam a participação.

Por conseguinte, a participação da sociedade como forma de democratização do Estado e da própria sociedade precisa ser entendida no processo de reestruturação do sistema do capital em todas as suas facetas (econômica, política e ideológica). Nisso, evidenciam-se dois fatores.

O primeiro é a necessidade, do sistema do capital, de meios que facilitem a persuasão e a adesão da sociedade, imprescindíveis ao apoio e ao consentimento das alterações a serem propostas e executadas, principalmente se forem analisadas as críticas sofridas quando da implementação das reformas estruturais no início da década de 90. Ou seja, para que as reformas estruturais tenham sustentação política, “[...] a abordagem autocrática inicial (das medidas de ajuste) e a dependência da neutralização da oposição devem ser substituídas gradualmente pelo apoio positivo às novas políticas, procedimentos e instituições. Só assim as reformas serão consolidadas [...]” (NELSON, 1993, *apud* MOTA, 1995, p. 99).

Seguindo tal linha de argumentação, afirma-se que a participação da sociedade – e aqui se faz uma inferência, estendendo-se tais premissas à participação dos chefes de Estado e de governo, via Cúpulas das Américas – nas “decisões” e, portanto, no **consentimento** e na **adesão**<sup>403</sup> às determinações do capital internacional compõe uma estratégia política, ideologicamente pensada, que explica e justifica o movimento de rearticulação do capital e da lógica do capitalismo e sua relação de exploração e desigualdade, configurada, dentre outros motivos, pela necessária subordinação às suas idéias.

Isso confirma a tese de haver uma “[...] impossibilidade de tratar a economia longe da política, isto é, de implementar as reformas econômicas sem a obtenção de consensos de classe” (MOTA, 1995, p. 87). Há uma reciprocidade entre poder político e poder econômico, o que envolve formas de dominação social e política minimizadoras de conflitos e de questionamentos.

O segundo fator refere-se à posição, assumida no capitalismo globalizado, de que o mercado deve ser livre, sem ingerência em suas articulações. Essa orientação determinará, nesse novo modelo de desenvolvimento, um outro papel ao Estado e ao cidadão. A regulação econômica estatal, ao ser criticada, traz consigo a perspectiva de um **Estado mínimo e um mercado máximo** (MOTA, 1995), significando o fim de mecanismos de controle social sobre a produção e o mercado capitalista e adequando os direitos e conquistas sociais da classe trabalhadora à nova lógica do “cidadão consumidor”, o que significa o desmonte e a regressão dos direitos sociais universais.

---

<sup>403</sup> Ver, neste capítulo, item 3.2.1.

Sendo o mercado livre de qualquer tipo de interferência, a participação da sociedade realiza-se em relação apenas aos “[...] aspectos da administração pública [que] numa democracia devem ser transparentes e abertos ao exame público” (OEA, Plano de ação, 1994a, p. 4). Ou seja, o que deve ser transparente e pode sofrer algum tipo de deliberação da população são os aspectos relativos à administração pública, que não controla a produção e o mercado e que, diante das reformas implementadas a partir da década de 90, desuniversaliza direitos, deixando ao Estado<sup>404</sup> os programas voltados aos pobres – concepção e ação em conformidade com o Estado mínimo e as proposições expostas no Consenso de Washington e nas propostas de “correção” ao Consenso Original.

Então, a proposta de participação articulada com o ajuste estrutural precisa ser analisada à luz dessa dinâmica. O sujeito político que deve participar da solução dos problemas locais (do Estado) é um “cidadão-consumidor”, e as políticas públicas das quais ele participa são as políticas para os pobres, os desempregados e os trabalhadores em situação de trabalho precarizado e de baixo salário, uma vez que foram criados, simultaneamente ao desmonte das políticas sociais universais, sistemas privados de previdência e saúde, destinados aos trabalhadores<sup>405</sup> das grandes empresas. Com isso, há uma atualização das propostas participativas como uma das formas, inclusive, de “enfrentamento” da pobreza, estando, no entanto, permeada de “[...] conteúdos acrílicos e aclassistas, vinculados a uma

---

<sup>404</sup> Importa não esquecer que há uma unanimidade entre os analistas pró-reformas quanto às melhorias e às mudanças no papel do Estado: estabilização das finanças públicas e controle da inflação; redução, pela privatização, do papel de provedor de bens e serviços comerciais; dedicação por parte dos governos na redução da “excessiva regulamentação” da atividade econômica (interna e externamente) (KUCZYNSKI In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 28). Para maiores esclarecimentos, ver Capítulo 1 desta tese, especialmente os itens 1.2.1 e 1.2.2.

<sup>405</sup> As propostas de participação da sociedade permeiam, atualmente, todas as esferas sociais, uma vez que se configuram como uma lógica política do sistema do capital em sua roupagem contemporânea. Os trabalhadores empregados também têm sido “chamados”, enquanto “colaboradores” nas empresas em que exercem atividades produtivas, a **aderirem** aos novos processos de controle, gestão e modos de produção. Nesse sentido, “[...] o ‘envolvimento participativo’ dos trabalhadores, [envolve] em verdade uma participação manipuladora e que preserva, na essência, as condições do trabalho alienado e estranhado” (ANTUNES, 2000, p. 52). Para um maior aprofundamento sobre as formas de chamamento à participação dos trabalhadores junto as empresas, ver Harvey (1992) e Antunes (1995; 2000).

idéia de participação restrita em associações organizativas e associativas, que lutam pela solução de carências imediatas, encobrindo as questões estruturais que alicerçam a própria construção da pobreza” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 157).

A participação da sociedade civil<sup>406</sup> nos diversos assuntos públicos é alicerçada – nas Declarações e nos Planos de Ação das Cúpulas – através de várias formas de organização e em diversos segmentos sociais, “[...] incluindo indivíduos, setor privado, setor trabalhista, partidos políticos, setor acadêmico e outros setores e organizações não-governamentais, de forma a executar as propostas (nacionais e regionais) referenciadas na Declaração, fortalecendo o pacto entre sociedade e governo (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3). Estão indicadas a:

- agregação dos grupos tradicionalmente marginalizados e mais vulneráveis – migrantes, mulheres, crianças, jovens, índios, deficientes e população empobrecida;
- promoção da participação de organizações comunitárias<sup>407</sup> nas tomadas de decisões locais, através do estabelecimento e/ou fortalecimento de diferentes mecanismos – audiências públicas, orçamento participativo, fomento da transparência nas operações financeiras nacionais e infranacionais, dentre outros (OEA, Plano de Ação, 1998a);
- gestão compartilhada, entre sociedade política e sociedade civil, dos serviços públicos, incluindo medidas que assegurem o financiamento adequado, a concepção e a prática dos diferentes projetos em apoio à descentralização político-administrativa das políticas públicas; na tomada de decisões – articulando país,

---

<sup>406</sup> A participação da sociedade civil proposta nas Cúpulas encontra-se totalmente alinhada ao processo de reestruturação do capitalismo em sua perspectiva globalizada. Em relação aos pobres e às minorias sociais, por exemplo, estes devem se organizar não apenas localmente, mas no Hemisfério e globalmente.

<sup>407</sup> “Fortalecimento da participação dos diferentes grupos sociais, nas atividades políticas, econômicas e sociais reconhecendo as importantes contribuições de indivíduos e associações na solução dos problemas locais na manutenção de um governo democrático e eficiente e para a promoção da cooperação entre os povos do Hemisfério” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7).

alunos, usuários, educadores, prestadores de serviços, líderes comunitários, autoridades públicas, dentre outros;

- participação da sociedade como forma de proteção aos direitos humanos e no combate à corrupção;
- participação da sociedade civil através da formação de “organizações responsáveis, transparentes e sem fins lucrativos” e de outras organizações, inclusive programas de voluntários;
- implementação de legislação jurídica e reguladora que possibilite recebimento de apoio técnico e financeiro, inclusive de instituições privadas, ou seja, ações facilitadoras à sociedade civil organizada, tais como receber fundos, gestar e controlar recursos públicos (OEA, Plano de Ação, 1994a).

Resumindo, a sociedade tem sido chamada a participar a partir de dois movimentos: um pela adoção de medidas que melhorem a participação dos grupos tradicionalmente marginalizados e mais vulneráveis – migrantes, mulheres, crianças, jovens, índios, deficientes, população empobrecida –, e outro pela promoção da participação dos grupos de base na solução dos problemas locais.

Ou seja, isso representa uma perspectiva de alargamento da participação daqueles que, historicamente, no caso da América Latina, foram excluídos desse processo, colocando em cena o “protagonismo” desses sujeitos.

Para isso, as Cúpulas recomendam, a exemplo do exposto em várias das propostas de “correção” ao Consenso Original<sup>408</sup>, a participação de organizações comunitárias na tomada de decisões, **aproximando governo, empresas e sociedade** (BANCO MUNDIAL, 2001)<sup>409</sup>.

O outro movimento referencia-se especificamente ao chamamento da sociedade civil a assumir aquelas atividades que, enquanto direitos sociais, deveriam ser prestadas pelo Estado. Ou seja, o processo de ajuste estrutural determinou transformação em relação ao papel dos Estados<sup>410</sup> nacionais. Essa transformação, baseada no **menos Estado e política possível**, resultou na redução da intervenção do Estado na vida social ao mínimo, colocando o indivíduo e sua liberdade individual no topo da escala valorativa, desmontando os direitos sociais universais e secundarizando os objetivos vinculados à igualdade social.

<sup>408</sup> Para Stiglitz (2002), o desenvolvimento democrático – elemento essencial ao “desenvolvimento sustentável”, deve abranger a participação consciente e ativa da população nas decisões coletivas que lhes afetam (empresas, sindicatos, comunidade em geral). Birdsall e La Torre são de opinião de que a proteção social dos trabalhadores somente será efetivada se houver o empoderamento destes, “[...] para que possam adaptar-se às mudanças econômicas, passando com êxito a desempenhar distintas funções e optar ocasionalmente por trabalhar de forma autônoma” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 50). Além disso, propõem, como uma das alternativas para a superação dos vários obstáculos para diminuição da pobreza, legitimar o papel vigilante da sociedade civil, da imprensa e de analistas independentes, através da participação ativa da sociedade civil. “Os grupos da sociedade civil [...] podem contribuir com uma maior abertura e democracia na formulação de políticas mediante a ampliação do debate público em torno a várias políticas e vários programas [...]” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 21). Em conformidade às posições de Birdsall e La Torre (2001), La Torre (2003) afirma que a equidade somente é possível com a participação da população e a transparência das ações governamentais e que estas devem ser construídas através de redes de proteção social que contemplem amplos espaços para a participação popular. Para maiores esclarecimentos, ver Capítulo 1, item 1.2.2.

<sup>409</sup> Interessante seria fazer um estudo comparativo, a ser desenvolvido em uma outra pesquisa, entre as propostas do Banco Mundial (2001) de estratégias de redução da pobreza e várias das propostas veiculadas nas Cúpulas das Américas, uma vez que parece haver uma forte anuência entre ambas. O Banco Mundial, ao manifestar sua posição sobre os processos participativos na formulação de um plano de trabalho nacional de combate à pobreza, indica que essa participação se deve dar no planejamento, na determinação de prioridades e na seleção das medidas públicas. Para isso, assinala os grupos de interesses que deveriam ser chamados a participar: governo (funcionários públicos dos ministérios, gabinetes), assembleias de representantes (órgãos governamentais eleitos, como parlamento, assembleias nacionais e locais, conselhos e líderes comunitários, público em geral (aqueles direta ou indiretamente afetados por iniciativas de redução da pobreza, como grupos pobres e grupos vulneráveis), sociedade civil organizada (redes, ONGs, organizações de base, câmaras de comércio, órgãos de imprensa, organizações comunitárias, sindicatos, associações, institutos de pesquisa e desenvolvimento de políticas, etc.), setor privado (federações representantes de grupos do setor privado, associações de profissionais); doadores e instituições financeiras internacionais (EDGERTON; MACLEAN; ROBB; SHAH; TIKARE, Processos Participativos na Estratégia para Redução da Pobreza *In*: BANCO MUNDIAL, 2001).

<sup>410</sup> A transformação do Estado requer sua modernização claramente referenciada nos documentos das Cúpulas: “[...] através de reformas que agilizem, reduzam e simplifiquem as regulamentações e procedimentos governamentais e tornem as instituições mais democráticas e responsáveis” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6).

A minimização do Estado traz embutido o elemento de transferência da administração dos fluxos financeiros atuais e futuros para entidades privadas, forma de limitar ao mínimo possível a capacidade econômica do Estado de gerar recursos essenciais a seu funcionamento. Isso leva os Estados a dependerem do capital para poder levar adiante seus programas, serviços e dívidas. Conseqüentemente, eles perdem sua capacidade de legislar e implementar ações “autonomamente”.

Nessa perspectiva, cabe ao poder estatal unicamente a função de determinar as regras do jogo, interpretá-las e fazer vigorar as regras estabelecidas, ou seja, proteger a liberdade dos indivíduos, preservar a lei e a ordem, reforçar os contratos privados e promover o mercado competitivo (TEIXEIRA, 1996). Com isso, as “[...] políticas sociais retomam seu caráter liberal residual; a questão da garantia de direitos volta a ser pensada na órbita dos civis e políticos, deixando os sociais para a caridade da sociedade e para a ação focalizada do Estado” (COUTO, 2004, p.70).

Sob essa ótica, a sociedade civil é chamada a participar, com o encorajamento à “[...] filantropia responsável e confiável e participação cívica em assuntos de política pública” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3). Para isto, os chefes de Estado e de governo instauraram a OEA e o BID, para estabelecer/fortalecer programas e estudos, conforme o apropriado, visando `a promoção e à observância dos direitos humanos e o encorajamento da filantropia responsável e confiável (OEA, Plano de Ação, 1994a), com o compromisso assumido de incentivar a cooperação solidária e a erradicação da pobreza (OEA, Plano de Ação, 1994a).

A retração do papel do Estado na área social, repassando para a sociedade civil a assunção de grande parte dos serviços sociais, demanda, dentre outros, o estímulo à formação

de “[...] organizações responsáveis, transparentes e sem fins lucrativos e [de] outras organizações da sociedade civil, inclusive programas de voluntários” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2). Para dar conta disso, há a indicação do estabelecimento “[...] de legislação jurídica e reguladora que possibilite recebimento de apoio técnico e financeiro inclusive de instituições privadas” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 5), bem como “[...] a promoção de ações facilitadoras à sociedade civil organizada de receber fundos e de gestar e controlar recursos públicos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6), ou seja, uma gestão dos serviços públicos compartilhada entre sociedade política e sociedade civil.

Ainda, conforme o exposto no Plano de Ação da Terceira Reunião (2001), o fortalecimento da sociedade civil exige o estabelecimento de instrumentos públicos e privados e o desenvolvimento de estratégias:

- de financiamento, com vistas a ampliar a capacidade das organizações da sociedade civil, tornando mais visível o trabalho e a contribuição destas;
- que aumentem a capacidade da sociedade civil de participar de modo mais completo no sistema interamericano e no desenvolvimento político, econômico e social de suas comunidades e países;
- que fomentem a representatividade e facilitem a participação de todos os setores da sociedade;
- de descentralização política, administrativa e financeira das políticas públicas;
- de incremento à capacidade institucional dos governos para receberem e incorporarem as contribuições e as causas da sociedade civil e responderem a elas, especialmente por meio da utilização de tecnologia da informação e da comunicação.

Essas estratégias, de “bom governo”, de “democratização do Estado”, conectam-se diretamente aos aspectos de modernização do Estado, devendo agregar ainda, melhorias na administração das matérias trabalhistas; fortalecimento das administrações municipais e regionais; combate à corrupção, ao suborno e a práticas ilícitas, através, dentre outros, de novas maneiras de financiamento de campanhas eleitorais; combate ao terrorismo; prevenção da violência; fortalecimento do sistema judiciário e dos órgãos judiciais, permitindo o acesso de todas as pessoas à Justiça, em particular daquelas de baixa renda; adoção de medidas que confirmam maior transparência, eficiência e eficácia aos serviços públicos; e treinamento do funcionalismo público, para fortalecer a capacidade e a responsabilidade na gestão pública.

Diferentemente do ocorrido em outros momentos históricos em que a sociedade civil se encontrava “[...] articulada em torno de organizações coletivas<sup>411</sup>”, com uma clivagem de classe em torno de projetos e interesses mais universais” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 154), as novas pautas fazem um chamamento ao trabalho com a população, estando relacionadas a questões de gênero, etnia e idade. A nova política que contempla a “[...] promoção de ações facilitadoras à sociedade civil organizada de receber fundos e de gestar e controlar recursos públicos” (OEA, Plano de Ação, 1994a) não está centrada em políticas públicas setoriais (saúde, habitação, assistência social, educação, etc.), que devem atender, universalmente, a todos os grupos sociais, mas em projetos fragmentados e pontuais para crianças e adolescentes, migrantes, mulheres, índios e população empobrecida.

A palavra de ordem destes projetos e programas é ser propositivo e não apenas reivindicativo, ser ativo e não apenas um passivo reivindicante. Muitos movimentos se transformaram em ONGs ou se incorporaram às ONGs que já os apoiavam. [...] Criou-se uma nova gramática na qual a idéia

---

<sup>411</sup> É bom lembrar que particularmente a partir da década de 90, houve uma retração dos movimentos sociais organizados, que tiveram reduzidos seu poder de pressão direta, conquistados na década de 80. Essa crise dos movimentos sociais é reflexo do desmonte das políticas sociais públicas, substituídas por outras prestadas pelas ONGs e pelo Terceiro Setor (GOHN, 2005).

de mobilizar deixou de ser para o desenvolvimento de uma consciência crítica ou para protestar nas ruas. Mobilizar passou a ser sinônimo de arregimentar e organizar a população para participar de programas e projetos sociais, a maioria dos quais já [vem] totalmente pronta e [atende] pequenas parcelas da população. O militante foi se transformando no ativista organizador das clientelas usuárias dos serviços sociais (GOHN, 2005, p. 82-83).

Em outras palavras, o revigoramento da sociedade civil, através da participação comunitária, concepção proposta pelos apoiadores da globalização, assumida pelas Cúpulas das Américas, distancia-se da construção de projetos e vontades coletivas baseados na efetivação de direitos sociais, onde “[...] as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade de cobertura do Estado” (COUTO, 2004, p. 183).

As propostas das Cúpulas<sup>412</sup> baseiam-se em ações localizadas, pontuais e fragmentadas de “enfrentamento” à pobreza e estas, quando dirigidas e orientadas apenas e centradamente na efetivação dos “direitos às diferenças” das minorias, trazem como mensagem explícita a reiteração ao individualismo e ao estrito caráter da liberdade individual.

Não se está negando a importância das várias formas de manifestação, associativas ou não, articuladoras de grupos sociais particulares e as reivindicações por direitos e identidades também particulares, especificados muito comumente pela expressão “direito a diferenças”, agregadoras de múltiplos e complexos elementos que compõem o ser humano: etnia, gênero, nacionalidade, religiosidade, idade, etc., mas, está-se problematizando acerca do que deve ser privilegiado como matéria de direito a ser enfrentado por políticas advindas de decisões

---

<sup>412</sup> As preocupações e, diante destas, as proposições do Banco Mundial (2000; 2001a; 2002; 2003), da PNUD (2000), dos vários estudos e das diversas definições e interpretações acerca da pobreza, assim como dos programas de “enfrentamento” à pobreza sugeridos pelos intelectuais apoiadores do capital e de agências “patrocinadoras da globalização”, que culminaram com a Declaração do Milênio (Naciones Unidas, 2000; 2000a), demonstram essa concepção. Ver, no Capítulo 2, item 2.4.1.

coletivas e necessidades humanas básicas<sup>413</sup> de toda a sociedade. Básicas porque expressam “[...] algo *fundamental, principal, primordial*, que serve de base de sustentação indispensável e fecunda ao que a ela se acrescenta” (PEREIRA, 2000, p. 27, grifo do autor). Este sentido pressupõe a conexão indiscutível entre as diversas políticas sociais públicas, garantidoras de direitos sociais, que buscam “[...] alcançar maiores metas e equidade, a partir das características dos problemas ou das questões a enfrentar relacionados a necessidades humanas consideradas básicas” (PEREIRA, 2000, p. 31). E estas não podem e não são definidas por **preferências, desejos, demandas ou expectativas** de sujeitos particulares.

A participação da sociedade, proposta atualmente pelos apoiadores da globalização, entre estes as Cúpulas das Américas, ressignificou os conceitos e os referenciais teórico-metodológicos utilizados até a década de 90, determinando uma outra direção. E esta não se refere ao entendimento dessa participação como processo que leva à transformação social<sup>414</sup>, porque transmite “[...] sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo sua consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e [...] cultura política” (GOHN, 2005, p. 30-31).

O direito à satisfação das necessidades humanas básicas requer, como condição fundamental, políticas sociais públicas baseadas na concepção de que as condições e os modos de vida da população empobrecida e das minorias socialmente excluídas devem, sem dúvida, ser ampliadas de forma equânime, percebidas as diferenças e os critérios de justiça sobre essas diferenças. Há urgência de legislação, de programas, projetos e serviços

---

<sup>413</sup> Sobre a concepção de necessidades humanas básicas, ver, no Capítulo 2, o item 2.3.

<sup>414</sup> “Transformação social também é uma palavra que tem apresentado vários sentidos; na concepção aqui utilizada, ela é baseada na teoria da Emancipação Humana, que busca, na liberdade, na justiça e nos direitos, o rumo de suas ações. Não é apenas normativa, um simples receituário de regras e orientações, fruto dos desejos de indivíduos isolados, que, muitas vezes, só mantêm, na prática discursiva, o tema da emancipação como ideal para outros seguirem – a popular ‘receita’. A emancipação real é pró-ativa, constrói-se na prática cotidiana, no jogo diário dos relacionamentos, e sua meta é a autonomia dos sujeitos” (GOHN, 2005, p. 33).

garantidores do desfrute pleno de uma vida prolongada e saudável; de direitos humanos e de não discriminação; de conhecimento possibilitador de oportunidades, inclusive da liberdade política e de participação consciente, propiciadora da autonomia; de segurança social. Mas estas não se devem basear em programas isolados, fragmentários, particularistas, fundados apenas em carências e privações críticas, extremas, de provisão mínima. A participação, ao ser agregada a esses conceitos, expressa o compromisso social com o mínimo de sobrevivência, apenas com o “direito à diferença”, que se afasta da construção de vontades e projetos coletivos. É uma participação limitada aos interesses dos “patrocinadores da globalização” e ao que estes definem como espaços que podem receber um determinado controle da população. Com isso, as atuais propostas veiculadoras da participação congregam duas estratégias: uma de encaminhamento a consensos, à adesão à ideologia dominante; e outra reiteradora da lógica individualista, que difunde a negação da existência de necessidades básicas como padrão objetivo, que, de forma implícita e dissimulada, faz crer ser essa a única e certa verdade e, por isso, cria, reforça e redefine **valores, símbolos e significados, num jogo de interação e reciprocidade** (GOHN, 2005). Tais estratégias fragmentam identidades e referências coletivas, e ao se articularem a direitos específicos, referenciam-se na diferença, “[...] na segmentação, estratificação ou hierarquização de direitos conforme as diferenças internas” (TELLES, 2001, p. 105), nas necessidades do mercado e em algumas expressões da questão social<sup>415</sup> produzidas por esse mercado.

Com isso, há uma restrição de direitos, ao invés de sua ampliação, que nega o caráter público, de coisa de todos e para todos, porque vinculada a interesses particularistas e individuais – para as mulheres, para os negros, para os migrantes. É uma participação tendencialmente despolitizada, que pode “[...] sinalizar para outras formas de corporativismo, com a inscrição de demandas isoladas de grupos de representação com maior poder de

---

<sup>415</sup> Por exemplo, a pobreza.

pressão” (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 155). Podem-se levantar ainda aspectos relativos à qualidade da representação nos fóruns de revigoração da sociedade civil, uma vez que as representações em diferentes grupos sociais, com interesses também diferentes,

[...] guardam uma diferenciação de classe que, se não apreendida em suas especificidades, acentuará as desigualdades, reduzindo, anulando ou escamoteando os diferentes interesses, principalmente dos grupos com menor poder de pressão e capital cultural. Pode-se indicar que, se, de um lado, o alargamento da participação proposto [...] pode dar visibilidade aos grupos sociais que são ‘invisíveis para as autoridades públicas’, de outro, corre-se o risco de que estes não consigam ‘inscrever seus interesses como questões sociais, como problemas – objeto das ações políticas concretas’ [...] graças às fragilidades de tais grupos nas esferas política e cultural (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 156).

Essa lógica não permite, antes pelo contrário, o rompimento com as regras historicamente determinadas e, por isso, publicamente reconhecidas e sacramentadas no continente latino-americano, em que a pobreza e os não direitos das minorias foram privados de dimensão ética e cívica, onde vigoraram preceitos simbólicos e reais organizados, hierarquicamente, em balizas de sociabilidade obstrutoras do princípio de reciprocidade (TELLES, 2001).

As análises sobre a participação da sociedade civil não têm como intenção desconsiderar a imprescindibilidade dos processos participativos na construção de um Estado mais democrático, na melhoria da qualidade de vida da população empobrecida e das minorias sociais, na superação das determinações políticas e econômicas atuais. A crítica estabelecida é a uma forma específica de participação – caracterizada política e metodologicamente.

Concebe-se que é a participação dos indivíduos que possibilita o êxito do desenvolvimento “[...] com vistas à **libertação humana de quaisquer formas de opressão**, incluindo a pobreza” (PEREIRA 2000, p. 69, grifo nosso). Assim, a finalidade da satisfação conjugada das necessidades humanas básicas (saúde e autonomia) é “[...] contribuir para a participação das pessoas tanto nas formas de vida e cultura das quais fazem parte [...] quanto nos processos de avaliação e crítica dessa cultura, com o propósito de melhorá-la ou modificá-la” (PEREIRA, 2000, p. 83). Com isso, tem-se posição em defesa da autonomia básica, que “[...] renega o ‘individualismo possessivo’ [...] [requer] e vai requerer formas de participação social – guiadas por uma direção de cunho coletivo” (PEREIRA, 2000, p. 74).

Yazbek (1993, 2001), com quem se concorda, propõe que a contraposição e a superação da subalternidade, da qual a pobreza é um dos matizes, devem ser realizadas através do protagonismo de seus agentes nas várias relações sociais que estabelecem, por mais limitadas que sejam suas condições. “Esta perspectiva não é um voluntarismo que tem o falso conceito de que o homem é livre de determinações externas, a liberdade reside na capacidade de reelaborar essas determinações a partir da vontade própria” (SPOSATI, 1992:2 *apud* YAZBEK, 1993, p. 19), e isso somente é possível através da participação efetiva – na gestão e no controle – de quem utiliza os serviços como forma de exercício crítico, de rompimento com a cultura tuteladora e com a condição subalterna. O protagonismo dos sujeitos, nessa perspectiva, passa pelo enfrentamento, por parte dos mesmos, das dificuldades materiais objetivas das condições em que vivem, assim como do que pensam e consideram sobre a realidade vivenciada (YAZBEK, 1993, p. 169). Com certeza, a lógica orientadora da participação defendidas pelas Cúpulas das Américas não se adaptam a esse entendimento.

### 3.2.4 Avaliações<sup>416</sup> e compromissos assumidos com o livre-comércio e a integração econômica

A perspectiva de defesa aos elementos essenciais colocados às reformas estruturais aparece desde a Primeira Reunião de Cúpula. Nesta, os chefes de Estado e de governo fixaram como elementos essenciais ao crescimento econômico, à elevação dos padrões de vida e à melhoria das condições de trabalho, políticas econômicas adequadas, comércio sem barreiras, sem subsídios e sem práticas desleais, integração econômica, fluxo crescente de investimentos produtivos, setores privados dinâmicos, economia mundial em expansão e de proteção ao meio ambiente. Esses elementos devem ser efetivados através de um processo regionalizado<sup>417</sup> de integração hemisférica (OEA, Declaração de Miami, 1994) e nortear a maioria das propostas indicadas nos Planos de Ação (1994, 1998 e 2001).

Assim sendo, já em 1994, tendo iniciado o processo de implementação das reformas propostas no Consenso de Washington, era possível perceber que os governantes avaliavam as mesmas positivamente – “Os países do Hemisfério começaram uma nova era de crescimento econômico. Esta [...] baseia-se em maior cooperação econômica, comércio mais livre e mercados abertos” (OEA, Plano de ação, 1994a, p. 9) – e reiteravam sua adesão às políticas definidas pelo capital internacional sob a forma de ajuste estrutural:

---

<sup>416</sup> As avaliações não representam, nos documentos analisados aspecto saliente, nem extenso. Aparecem introduzindo o texto, sejam as Declarações, sejam os Planos de Ação. No entanto, ao se ultrapassarem as **evidências imediatas** (BARDIN), buscando-se significados manifestos e latentes – é possível estabelecer relações com o que está documentado nos Planos e Declarações e nas propostas veiculadas pelo Consenso.

<sup>417</sup> A regionalização pode ser vista como uma necessidade da globalização, ainda que seja simultaneamente um movimento de integração de Estados-nações. Pode muito bem ser as duas coisas combinadamente, se bem que a análise dos fatos, e não apenas dos institutos jurídicos-políticos, indica a prevalência das forças econômicas que operam em escala mundial. Sob certos aspectos, a regionalização pode ser uma técnica de preservação de interesses ‘nacionais’ por meio da integração, mas sempre no âmbito da globalização. Envolve os Estados-nações na dinâmica da mundialização. Jogando com as convergências e os antagonismos entre nacionalismo, regionalismo e globalização, encontram-se as empresas, as corporações e os conglomerados transnacionais.

Nosso progresso econômico contínuo depende de políticas econômicas adequadas, de um desenvolvimento sustentável e setores privados dinâmicos. **Elemento essencial para a prosperidade é o comércio sem barreiras, sem subsídios**, sem práticas desleais e com fluxo crescente de investimentos produtivos. A **eliminação de obstáculos ao acesso ao mercado** de bens e serviços entre nossos países promoverá nosso crescimento econômico. Uma economia mundial em expansão também aumentará nossa prosperidade interna. **O livre comércio e a integração econômica progressiva são fatores essenciais** para elevar os padrões de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2, grifo nosso).

Conscientes de que o investimento é a força motriz do crescimento no Hemisfério, encorajaremos esse investimento cooperando para a criação de mercados mais abertos, transparentes e integrados. Neste sentido, estamos comprometidos a criar mecanismos mais sólidos que incentivem e protejam o fluxo de investimento produtivo no Hemisfério e a promover o desenvolvimento e a integração progressiva dos mercados de Capital (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

Ao procurarmos a integração econômica e o livre comércio no Hemisfério, **reforçamos nosso sólido compromisso com as normas e disciplinas multilaterais**. Endossamos a implementação plena e rápida da Rodada Uruguai, negociações multilaterais ativas na Organização Mundial do Comércio (OMC), acordos comerciais bilaterais e sub-regionais e outros acordos comerciais compatíveis com as disposições do GATT/OMC e que não levantem barreiras a outros países (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6, grifo nosso).

A disponibilidade de capital a taxas competitivas é essencial para financiar o investimento do setor privado – um elemento vital do desenvolvimento econômico (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7).

O Desenvolvimento do Hemisfério depende de medidas urgentes de estrutura, inclusive alocação prioritária de recursos financeiros [...] com a participação ativa tanto do setor público quanto do privado. A intensificação do fluxo de capital privado produtivo para projetos econômica e ambientalmente adequados tem se tornado cada vez mais vital para todos os países do Hemisfério, à medida que o crescimento das fontes oficiais de capital deixou de acompanhar o ritmo das necessidades da área (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 9).

É nesse sentido que a formação da ALCA é compreendida, uma vez que, para os governantes das Américas, a ALCA significa que “[...] as barreiras ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas, facilitando a integração das economias

menores e a elevação de seu nível de desenvolvimento” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2). Por isso, já na Reunião de 1994, foi decidido que, até 2005, a ALCA deverá estar estabelecida.

A defesa das propostas de reformas estruturais, particularmente em relação à integração econômica, ao investimento e ao livre mercado, foi reafirmada em 1998 (Segunda Reunião de Cúpula). Os chefes de Estado e de governo identificaram resultados positivos nos quatro anos entre a Conferência de Cúpula de 1994 e a de 1998. Eles atribuíram esses resultados “[...] aos esforços constantes e cooperativos [dos] países [americanos] para **promover a prosperidade por meio da maior integração econômica e da abertura das economias**” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1, grifo nosso). Consideraram que:

- a democracia e o diálogo político foram fortalecidos;
- foi alcançado, no Hemisfério, maior estabilidade econômica e progresso em direção à justiça social;
- houve progressos significativos em relação à política monetária, estabilidade de preços e à abertura da economia;
- ocorreram benefícios econômicos reais, resultado “[...] **do comércio mais aberto**, da transparência dos regulamentos econômicos, das **políticas econômicas sólidas e baseadas no mercado**, e dos esforços por parte do setor privado, para aumentar sua competitividade” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1, grifo nosso);
- de maneira geral, houve uma tendência ao crescimento acelerado, inflação decrescente, maiores oportunidades e confiança no mercado global.

Eles continuam acreditando que

[...] a integração econômica, o investimento e o livre comércio são fatores essenciais para elevar os padrões de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente. Esses temas serão levados em consideração a medida que avançamos com o processo de integração econômica nas Américas (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

A integração hemisférica é complemento necessário das políticas nacionais para superar os problemas pendentes e alcançar maior grau de desenvolvimento (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

Confiando que a ALCA elevará o bem estar dos povos americanos, inclusive o da população menos favorecida, “[...] instruímos nossos Ministros responsáveis por Comércio a iniciarem as negociações sobre a ALCA” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1). Assim, reafirmam a “[...] determinação em concluir as negociações sobre a ALCA, no mais tardar, até 2005 [...]” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1) e acreditam que o “[...] acordo da ALCA será equilibrado, amplo, congruente com a [...] OMC e constituirá um compromisso único” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

Em 2001 (Terceira Conferência de Cúpula), início de uma nova década, os chefes de governo e de Estado avaliaram que houve progresso positivo no Hemisfério, por meio do Plano de Ação adotado na Reunião de Cúpula das Américas, em 1998. “Alcançamos progresso na implementação dos mandatos coletivos adotados em Miami, em 1994, e aprofundamos em Santiago em 1998” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1). Ao lado disso, as agendas governamentais dos países da América Latina continuaram agregando os pressupostos indicativos da liberdade de mercado. O discurso continuava o mesmo:

Economias livres e abertas, acesso a mercados, fluxos sustentáveis de investimento, formação de capital, estabilidade financeira, políticas **públicas adequadas, acesso à tecnologia e desenvolvimento e treinamento de recursos humanos são a chave para reduzir a pobreza e as desigualdades, elevar o padrão de vida e promover o desenvolvimento sustentável**. Trabalharemos com todos os setores da sociedade civil e organizações internacionais para assegurar que as atividades econômicas contribuam para o desenvolvimento sustentável de nossas sociedades (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3, grifo nosso).

Ou, ainda,

Instruímos nossos ministros a assegurar que as negociações do Acordo ALCA sejam concluídas, o mais tardar em janeiro de 2005, [...]. **Esse será um elemento-chave na criação de crescimento econômico e prosperidade no Hemisfério**, que contribuirá para a realização dos amplos objetivos da Cúpula (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3, grifo nosso).

A posição dos chefes de Estado e de governo das Américas apresentadas nas Declarações e nos Planos de Ação foram renovadas na Reunião Extraordinária de 2004. Nesta, os participantes afirmaram que “[...] a liberalização do comércio dos produtos agrícolas constitui, entre outros, um elemento essencial para o desenvolvimento da agricultura nos países do Hemisfério” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2). Insistiam na manutenção de políticas macroeconômicas consistentes e que “[...] uma administração fiscal prudente são também fundamentais para a consecução da sustentabilidade fiscal a longo prazo” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2). Por isso, reiteraram que a América deve

[...] continuar a implementar políticas macroeconômicas consistentes, políticas monetárias e fiscais prudentes, regimes de taxas de câmbio apropriados, uma administração prudente e apropriada da dívida pública, a diversificação da economia e a melhoria da competitividade. [...] a transformação qualitativa da administração pública mediante sua modernização, simplificação, descentralização e transparência. [...] melhorar o clima de investimentos nos nossos países e promover a responsabilidade social das empresas (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).

Os chefes de Estado e de governo, em 2004, continuaram declarando seu compromisso com as negociações comerciais para promover um acesso efetivo aos mercados (OEA, Declaração de Monterrey, 2004). Manifestaram que o acordo dos ministros sobre a estrutura e o calendário adotado para a conclusão das negociações da ALCA nos prazos previstos, “[...] promoverá, com uma maior eficácia, o crescimento econômico, a redução da pobreza, o desenvolvimento e a integração por meio da liberalização do comércio” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).

Ou seja, os chefes de Estado e de governo das Américas (com exceção de Cuba) consideram o livre-comércio e uma maior integração econômica fatores essenciais para o desenvolvimento (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7). Vinculam o progresso econômico contínuo à dependência de políticas econômicas adequadas, desenvolvimento sustentável e setores privados dinâmicos (OEA, Declaração de Miami, 1994).

De modo a dar maior visibilidade e evidência à adesão dos chefes de Estado e de governo às reformas estruturais, particularmente quanto à integração econômica e à liberdade do mercado, construiu-se o QUADRO 6 onde se apresentam, de forma concisa, os objetivos constantes nas Declarações e nos Planos de Ação.

QUADRO 6

Objetivos e premissas vinculados à integração econômica, ao investimento, ao livre mercado e à infra-estrutura que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas

REUNIÃO DE CÚPULA	OBJETIVOS	PREMISSAS NORTEADORAS DO OBJETIVO E/OU AÇÕES PROPOSTAS
I (1994)	Promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre comércio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Livre comércio nas Américas – estabelecimento da ALCA até 2005.</li> <li>- Desenvolvimento e liberalização dos mercados de capitais.</li> <li>- Infra-estrutura hemisférica – desenvolvimento de medidas de estrutura, inclusive alocação prioritária de recursos financeiros.</li> <li>- Cooperação hemisférica no campo da energia.</li> <li>- Infra-estrutura de telecomunicações e informação.</li> <li>- Cooperação hemisférica em ciência e tecnologia.</li> <li>- Incentivo ao turismo hemisférico.</li> </ul>
II (1998)	Integração econômica e livre-comércio	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ALCA “[...] elevará o bem estar de todos os nossos povos, incluindo as populações menos favorecida [...]” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).</li> <li>- Ações adicionais.               <ul style="list-style-type: none"> <li>• fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros;</li> <li>• fortalecimento da capacidade dos países do Hemisfério em ciência e tecnologia;</li> <li>• cooperação energética regional;</li> <li>• mudança de clima: reconhecimento do papel-chave das tecnologias no tratamento dos aspectos ambientais relacionados à energia.</li> </ul> </li> <li>- Infra-estrutura Hemisférica – facilitar a participação do setor privado, melhoria nos transportes e nas telecomunicações.</li> </ul>
III (2001)	Comércio, investimentos e estabilidade financeira	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comércio e investimento – a ALCA deverá ser construída com a obtenção de um acordo equilibrado, abrangente, consistente com as regras e disciplinas da OMC.</li> <li>- Promoção da estabilidade econômica e financeira.</li> <li>- Infra-estrutura: “[...] complemento importante da integração econômica” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).</li> <li>- Aprofundamento do diálogo sobre a responsabilidade social das empresas no Hemisfério.</li> </ul>
	Infra-estrutura e regulamentação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modernização e expansão da infra-estrutura de telecomunicações em áreas rurais e urbanas.</li> <li>- Transportes “[...] eficientes, seguros e ambientalmente corretos, incluindo corredores multimodais, são essenciais para a qualidade da vida cotidiana dos povos das Américas e para o comércio de bens e serviços entre nossos países” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 21).</li> <li>- Integração regional dos mercados de energia.</li> </ul>

FONTE: Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Américas (OEA, 1994; 1994a; 1998; 1998a; 2001; 2001a).

NOTA: Sistematização elaborada pela autora.

Sublinham-se, além do já apresentado sobre a integração econômica, investimento, livre mercado e infra-estrutura, as premissas<sup>418</sup> e as ações relacionadas ao desenvolvimento da ciência e tecnologia expostas em todas as reuniões de Cúpulas, não necessariamente articuladas aos objetivos de integração econômica, investimento, livre mercado e infra-estrutura (na Terceira Reunião, essa premissa aparecia junto ao objetivo educação). Os avanços da ciência e da tecnologia é que permitem ao capital financeiro tornar-se global, espalhar-se pelo mundo em redes, representando “[...] força fundamental para o processo de globalização como um todo”. São as inovações tecnológicas que permitem erradicar “as dimensões física e psicológica do espaço e do tempo” (MUZIO, 2000, p. 140-142). Além disso, as formas atuais de comunicação e a “sociedade global de informação”, baseadas em alta tecnologia, “[...] [são] arma ideológica de primeira grandeza” (FIORI, 2002, p. 43), diante da velocidade do repasse de informações, podendo mais facilmente expandir conceitos e generalizar idéias. São arma de poder econômico também, uma vez que, no caso das redes mundiais de *Internet* – maior veículo de comunicação –, seu controle é cada vez mais monopolizado por empresas dos países centrais, como AOL, Yahoo, Intel, etc. (FIORI, 2002), uma vez que “[...] a indústria de informática, e sobretudo a indústria de programas para computadores, de longe a mais rentável, está sob o controle quase exclusivo das firmas norte-americanas” (AGUITON, 2002, p. 45).

Sendo as Reuniões de Cúpulas das Américas estratégia global do capital internacional sob a batuta dos EUA, a proposta e a efetivação da abertura das fronteiras econômicas ao movimento internacional de capitais representam uma pressão exercida pelos governos dos

---

<sup>418</sup> Para detalhamentos das premissas norteadoras dos objetivos e ações propostas nas Reuniões de Cúpulas das Américas, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

países centrais nucleados no intitulado G8<sup>419</sup>, como o apoio dos chamados organismos financeiros internacionais e a adesão dos próprios países da periferia.

A adesão é justificada pela inexorabilidade da globalização da economia como a forma para o crescimento e o desenvolvimento.

Importa lembrar que as reformas estruturais foram implementadas através da lógica propalada pelo poder dominante internacional, aceita como verdadeira e reproduzida socialmente como única alternativa de reconquista de crescimento econômico e saída da crise instalada a partir da década de 70.

Muitas foram as alterações políticas, econômicas e sociais, ocorridas entre o início da década de 90 e 2004. É possível afirmar, em concordância com o avaliado na Conferência de Cúpula de 1998, que a região alcançou maior **estabilidade econômica, o comércio se encontra “mais”** (ou quase totalmente) **aberto** e, com certeza, as **políticas econômicas baseadas no mercado estão solidificadas.**

O setor privado nunca foi tão **competitivo**, nunca houve tão grande capacidade produtiva, mas, na mesma proporção, o resultado dessa competição alcança, economicamente, cada vez menos empresários (apenas os maiores e mais poderosos, excluindo os pequenos que mais empregam) e trabalhadores, criando, junto a estes últimos, desemprego e miséria nunca antes vistos. O produto da riqueza socialmente produzida nunca esteve tão concentrado nas mãos de tão poucos, explicitando de forma objetiva, mesmo que a maioria da população “sinta na pele”, mas não tenha consciência disso, os elementos sedimentadores de uma

---

<sup>419</sup> O G8 é composto pelos sete países mais ricos do mundo: Alemanha, Canadá, EUA, França, Inglaterra, Itália, Japão, mais a Rússia.

sociedade pautada na exploração de poucos sobre muitos. Exemplo disso são as elevadas taxas de desigualdade de renda e de pobreza, o que significa discordância à afirmação de que houve **progresso em direção à justiça social**<sup>420</sup>. Não obstante essa afirmação, outras citadas nos documentos das Cúpulas, de forma ambivalente, a negam.

Com muitos avanços e poucos recuos, as propostas e diretrizes no referente à integração econômica e à liberdade do mercado, assim como as políticas de estabilização das moedas, compuseram as reformas estruturais para a América Latina, efetivando o movimento de ajuste à economia mundial num contexto de globalização financeira e produtiva e alterando os projetos econômicos, com orientação para o mercado e abertura à internacionalização do capital. Na área macroeconômica, a América Latina, na década de 90, teve grande sucesso<sup>421</sup> inicial: as altas taxas de inflação foram reduzidas rapidamente, mesmo que o desempenho do crescimento econômico tenha sido medíocre, contrariamente ao afirmado pelos chefes de Estado e de governo.

---

<sup>420</sup> Sobre os indicadores econômicos que demonstram essas taxas de não-justiça social, ver no Capítulo 2, o item 2.5.

<sup>421</sup> Interessante análise sobre o êxito dos planos de estabilização econômica encontra-se em FIORI (1997; 1997a; 2001; 2002). Nesses textos, o autor defende a tese de que o *milagre econômico* latino-americano do início da década de 90, “[...] deve quase tudo ao fato de que a nova tentativa de estabilização coincidiu com uma recessão mundial acompanhada de baixas taxas de juros oferecidas pelos países centrais. Por isso, Moisés Naim [Diretor Executivo do Banco Mundial, quando de sua afirmação] considera que os verdadeiros autores do milagre foram os ‘*computer screens of money managers*’ dos principais centros financeiros do mundo. Foram eles que criaram o fenômeno dos ‘mercados emergentes’ naqueles países periféricos, que também desregularam seus mercados, eliminando barreiras à entrada e saída instantânea dos investidores. Por isso, cresceu cinco vezes o volume de capitais que se deslocaram, desde 1990, para os mesmos lugares que um dia antes foram chamados de países devedores. E é exatamente por isso, também, que tudo ocorreu independentemente da base produtiva dos distintos países ou do caráter e dos textos político-ideológicos recitados por seus governantes. Na verdade, esta foi **a forma em que uma fatia da América Latina chegou à era da globalização – exclusivamente financeira** –, que se estende e multiplica de forma exponencial [...], através das portas abertas em todo mundo pela desregulamentação dos mercados nacionais (FIORI, 1997, p. 71, grifo nosso).

De posse das análises realizadas no Capítulo 1 desta tese, é possível perceber que o Consenso Original<sup>422</sup> não trazia ações de enfrentamento à pobreza. Aliás, esse foi um dos questionamentos realizados pelos apoiadores das reformas, logo no início da década de 90<sup>423</sup>, que pautaram algumas de suas críticas na “estreiteza” do Consenso. Ou seja, apesar de avaliarem a implementação das reformas em seus efeitos positivos<sup>424</sup>, julgaram que os resultados da implementação não significaram melhor distribuição e convergência de renda e poder entre os países, tendo havido, inclusive, “resultados desalentadores”.

A análise sobre esses “resultados desalentadores”, impeditivos da justiça social, demonstrando a “estreiteza” em relação a algumas das políticas recomendadas, fez com que a proposta exposta no Consenso de Washington recebesse **adendos e correções**<sup>425</sup>, que reorientaram as proposições do Banco Mundial, da OEA, do FMI e de outras organizações internacionais, o que rebateu diretamente nas proposições e ações dos governos latino-americanos, uma vez que essas organizações orientam, de fato, as deliberações de tais governos. As Cúpulas das Américas representam essa reorientação.

Assim, a admissão, pelas Cúpulas das Américas, das altas taxas de pobreza, de concentração de renda e de desigualdade – “Aproximadamente metade da população do Hemisfério ainda vive em condições de pobreza” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12) – e a declaração de ser “[...] politicamente intolerável e moralmente inaceitável que certos segmentos de nossas populações sejam marginalizados e não compartilhem integralmente do benefícios do crescimento”(OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2), integram o

---

<sup>422</sup> A proposta inicial contida nos planos de ajuste estrutural, baseada na concepção do poder absoluto dos mercados, através da introdução de uma “nova” política econômica, pautava-se na expectativa de que a implementação desta geraria mudanças que resultariam em aceleração do crescimento econômico e alavancariam ganhos de produtividade, significando mais empregos e maior equidade, e, isso significaria redução da pobreza.

<sup>423</sup> Ver Capítulo 1, particularmente o item 1.2.1.

<sup>424</sup> No que são acompanhados pelas análises realizadas pelas Cúpulas, conforme já demonstrado neste capítulo.

<sup>425</sup> Ver Capítulo 1, particularmente o item 1.2.2.

reconhecimento, por parte dos “patrocinadores da globalização” e dos governos americanos, de que havia uma concepção “equivocada”, no Consenso Original, de que os mercados, por si só, podem resolver os problemas subsistentes e os novos e no fundamento de que o crescimento não pode, sozinho, proporcionar uma qualidade de vida melhor para a população da região<sup>426</sup>, o que, nessa concepção, se constitui em outro “equivoco”, por isso a proposta, exposta nos novos consensos, de agregar, necessariamente, a promoção do emprego e da equidade (BIRDSALL; LA TORRE, 2001).

A partir desses argumentos, são construídas as “novas agendas”. As Cúpulas das Américas, iniciadas em 1994, contemplam em si elementos de **reformas das reformas**, de minimização das “distorções” apresentadas no Consenso, compondo já os **adendos** e **correções** expostos nas “novas agendas”. Daí a manifestação das Cúpulas de que “A superação da pobreza continua a ser o maior desafio que nosso Hemisfério enfrenta” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2). Em vista disso, os chefes de Estado e de governo expõem aspectos negativos e/ou “preocupantes”:

Apesar dos marcantes avanços registrados no Hemisfério, as limitações de acesso aos serviços de saúde e qualidade dos mesmos tiveram como resultado uma mortalidade materno-infantil persistentemente alta, principalmente entre grupos rurais de baixa renda e grupos indígenas (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 13).

A pobreza extrema e a discriminação continuam afligindo as vidas de muitas de nossas famílias e impedindo sua contribuição potencial para o progresso de nossas nações (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 12).

[...] para alcançar um crescimento econômico sustentável, estabilidade social e política, é necessário enfrentar o principal desafio que enfrenta o Hemisfério – a erradicação da pobreza e da desigualdade [...] (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 30).

---

<sup>426</sup> “Estamos conscientes de que o crescimento positivo observado nas Américas, nos últimos anos, ainda não solucionou os problemas de desigualdade e de exclusão social” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

Eles também admitem, conforme o apontado na Reunião de 2001(OEA, 2001 e 2001a):

- a necessidade do enfrentamento das “debilidades” em relação aos processos de desenvolvimento e segurança humana;
- que o bem-estar da população das Américas ainda fica a desejar;
- que há grandes ameaças à segurança das sociedades – drogas e crimes correlatos, HIV/Aids –, que afetam sobremaneira a população empobrecida;
- que as conseqüências da globalização “[...] oferecem grandes possibilidades para a promoção da diversidade cultural, mas também geram preocupações sobre a capacidade de algumas comunidades de poderem expressar todos os aspectos das suas identidades culturais [...]” (OEA, 2001a, Plano de Ação, p. 44).

Nesse sentido, há a constatação, por parte dos chefes de Estado e de governo, de que, apesar de a globalização financeira e produtiva oferecer grandes oportunidades para o progresso da região e abrir novos espaços de cooperação hemisférica, pode também levar a um aumento de diferenças entre os países e no interior das sociedades (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

Os governantes das Américas declaram, dessa maneira, o que não podem negar<sup>427</sup>: o estado de lamentável miséria de um número significativo de pessoas sobrevivendo com menos de um dólar por dia. Propõem-se, assim, desde 1994, a reduzir o índice de pobreza; no entanto, o número dos que vivem na miséria<sup>428</sup> efetivamente aumentou, e muito, desde 1994. Isso ocorreu ao mesmo tempo em que a renda total do mundo se elevou, em média, 2,5% ao ano (STIGLITZ, 2002, p. 31-32).

---

<sup>427</sup> Até porque a grande maioria das pesquisas e indicadores sociais e econômicos, demonstrativos da pobreza e da desigualdade, têm sido construídos pelas instituições patrocinadoras das reformas estruturais, instituições apoiadoras das Cúpulas, sistematizadoras das propostas de ação e controladoras da execução das mesmas.

<sup>428</sup> Ver Capítulo 2, item 2.5.

A partir dessas constatações, os chefes de Estado e de governo propõem ações específicas de combate à pobreza<sup>429</sup>. Suas proposições articulam-se ao diagnóstico de que alterações econômicas e sociais exigem mudanças estratégicas na condução das políticas econômicas, tendo em vista o “decepcionante desempenho da América Latina na última década” (WILLIAMSON In: WILLIAMSON; KUCZYNSKI, 2004, p. 271). Assim, “Tem surgido um novo e primordial objetivo: diminuir a pobreza e patrocinar a equidade, sem sacrificar o crescimento. Pelo menos em discurso, a pobreza e a equidade são os temas dominantes” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001 p. 13). Esse objetivo, exposto de alguma forma nos documentos das Cúpulas, junto à categorização apresentada nesta tese intitulada **Objetivos a serem alcançados**, conforma um elemento central ao projeto de “correção” ao Consenso Original, estipulado em “novas agendas” e denominado “erradicação” da pobreza.

### 3.2.5 Erradicação da pobreza

Conforme o já afirmado, os objetivos e as proposições expostas nas “novas agendas” de reformas estão e são referência teórica e operacional dos atuais programas de enfrentamento à pobreza e encontram-se alinhados ao definido nas Declarações das Reuniões de Cúpula das Américas, onde os chefes de Estado e de governo assumiram o compromisso, já na Primeira Reunião (1994), com a “erradicação” da pobreza e seguiram com esse propósito na Reunião de 1998, afirmando ser a pobreza o maior desafio a ser confrontado. Renovaram esse compromisso na Reunião de 2001, quando se propuseram a reduzir em 50%, até o ano 2015, a proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema, e o ratificaram na reunião extraordinária de 2004.

---

<sup>429</sup> Essas ações encontram-se alinhadas com o proposto pelos apoiadores das reformas estruturais. Para maior visualização, ver Capítulo 2, itens 2.4.1, e Capítulo 1, item 1.2.2.

O combate<sup>430</sup> à pobreza é apresentado agregadamente ao alcance de maior justiça social aos povos. Nesse sentido, nos documentos das Cúpulas, há a assunção de compromissos de trabalho articulados, por exemplo, ao acesso à educação<sup>431</sup>, a serviços básicos de saúde de qualidade<sup>432</sup>, à erradicação da pobreza extrema, ao estímulo às pequenas e média empresas e ao desenvolvimento sustentável. Como forma de redução da pobreza, dois aspectos-chave, ligados à participação da sociedade, permeiam todos os objetivos: o envolvimento de grupos vulneráveis – migrantes, índios, negros, pessoas portadoras de deficiência, crianças e adolescentes, idosos, população empobrecida – e o envolvimento da mulher, na busca da eliminação da violência, da discriminação e da melhoria de sua produtividade enquanto trabalhadora (QUADRO 7).

A proposta de combate à pobreza defendida pelas Cúpulas, ao lado dos demais objetivos, traduz as argumentações centrais dadas pelo capital internacional, a partir da década de 80, no que concerne à declaração da prevalência do mercado sobre o Estado na proteção social. Os argumentos apresentados apoiam-se na concepção de que as políticas sociais públicas, diante da minimização do Estado, devem centrar-se na proteção contra a violência, na regulação da saúde pública, na construção e na manutenção de estradas. A essas funções, estariam agregadas a provisão de um certo mínimo de renda para aqueles que, por vários motivos, não podem participar do mercado (doentes, idosos, crianças e adolescentes, pessoas portadoras de deficiência, dentre outros).

---

<sup>430</sup> Desde a Primeira Reunião, os objetivos e as premissas associados ao combate à pobreza aparecem através da palavra erradicação.

<sup>431</sup> “A alfabetização universal e o acesso à educação em todos os níveis, sem distinção de raça, origem nacional ou sexo, constituem a base indispensável do desenvolvimento social e cultural sustentável, do crescimento econômico e da estabilidade democrática” (OEA, Plano de ação, 1994a, p. 12).

<sup>432</sup> Na área da saúde, os estudos realizados pela CEPAL demonstram que ela, ao lado da educação e das moradias públicas, apresentava, no início da década de 90, problemas de qualidade: “[...] os indicadores de má qualidade eram as longas esperas para receber tratamento médico, formação deficiente dos médicos, número elevado de pacientes por médico e falta de medicamentos e de novos tratamentos” (STALLINGS, PERES, 2002, p. 75).

[...] este compromisso social mínimo do Estado afigura-se muito mais como um dever moral do cívico, pois Hayek<sup>433</sup> é veemente na sua rejeição às políticas sociais como instrumento de concretização de direitos de cidadania sob a responsabilidade do Welfare State. Para ele o Estado deve prover o mínimo de safety net (rede de segurança) para prevenir ou enfrentar a pobreza extrema (nunca a relativa), mas sem elevar os destinatários deste mínimo de provisão à condição de titulares de direitos, que implicam deveres dos poderes públicos, para não contrariar a lógica espontânea e justa do mercado (PEREIRA, 2000, p. 53).

Duas políticas sociais são enfatizadas em todas as Reuniões de Cúpulas: saúde e educação<sup>434</sup>.

---

<sup>433</sup> Friederich von Hayek, austríaco que referenciou o ideário neoliberal, no qual se baseiam as políticas de mercado desde a década de 70.

<sup>434</sup> Educação e saúde “[...] em geral são chamadas de capital humano, são valorizadas por serem úteis para promover o desenvolvimento econômico”(STALLINGS; PERES, 2002, p. 72).

QUADRO 7

Objetivos e premissas vinculados à erradicação da pobreza que aparecem nas Reuniões de Cúpulas das Américas

REUNIÃO DE CÚPULA	OBJETIVOS	PREMISSAS NORTEADORAS DO OBJETIVO E/OU AÇÕES PROPOSTAS <sup>(1)</sup>
I (1994)	Erradicação da pobreza e da discriminação no Hemisfério	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso universal à educação.</li> <li>- Acesso equitativo aos serviços básicos de saúde – reduzir a mortalidade infantil em um terço até 2000, considerando os níveis de 1990.</li> <li>- Fortalecimento do papel da mulher na sociedade.</li> <li>- Estímulo à pequena e à microempresa.</li> <li>- Capacetes brancos – corpo de emergência e desenvolvimento.</li> </ul>
II (1998)	Educação: a chave para o progresso <sup>(2)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Questões gerais.</li> <li>- Implementação de políticas compensatórias a grupos vulneráveis.</li> <li>- Fortalecimento da <b>formação, educação e capacitação para o trabalho</b>.</li> <li>- Desenvolvimento de programas de valorização e profissionalização de docentes e administradores.</li> <li>- Financiamento de estratégias e iniciativas que dobrem o aporte de novos empréstimos para a educação fundamental e média.</li> <li>- Reconhecimento das contribuições do setor privado, das fundações filantrópicas e das organizações não-governamentais pertinentes.</li> </ul>
	Erradicação da pobreza e da discriminação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento às micro, pequenas e médias empresas.</li> <li>- Registro de propriedade– facilitar a regularização dos títulos de posse das propriedades urbanas e rurais.</li> <li>- Adoção de medidas de proteção aos direitos das populações indígenas.</li> <li>- Tecnologias de saúde – utilização e desenvolvimento de ações e sistemas de informação de novas tecnologias de saúde; redução dos déficits de cobertura e de qualidade dos fornecimentos de água potável e manejo de resíduos sólidos.</li> <li>- Mulher – promover a igualdade jurídica e de oportunidades entre mulheres e homens.</li> <li>- Direitos básicos dos trabalhadores.</li> <li>- Populações indígenas – garantia de maior participação na sociedade.</li> <li>- Fome e desnutrição – redução da desnutrição infantil, das necessidades nutricionais e calóricas das mulheres, antes e durante a gravidez e no período da lactação, e de outros grupos de alto risco, como os idosos e os deficientes.</li> <li>- Desenvolvimento sustentável.</li> <li>- Cooperação – recomendação às agências ou organismos internacionais responsáveis pela cooperação internacional.</li> </ul>

(continua)

III (2001)	Gestão de desastres	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolvimento da capacidade de prever, prevenir e mitigar os impactos potenciais de eventos naturais ou causados pelo homem.</li> <li>- Desenvolvimento de telecomunicações para a assistência humanitária.</li> <li>- Criação de um sistema hemisférico para a prevenção e a atenuação de desastres.</li> </ul>
	Gestão agrícola e desenvolvimento rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promoção de estratégias nacionais de médio e longo prazos para o aperfeiçoamento sustentável da agricultura e da vida rural.</li> <li>- Fortalecimento das empresas rurais, particularmente daquelas de pequeno e médio porte.</li> <li>- Promoção de um ambiente favorável para agronegócios.</li> </ul>
	Trabalho e emprego	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adoção e implementação de leis e políticas necessárias à efetivação dos principais padrões trabalhistas reconhecidos pela OIT.</li> <li>- Eliminação do trabalho infantil.</li> <li>- Fortalecimento da capacidade dos Ministérios do Trabalho.</li> <li>- Desenvolvimento e implementação de políticas efetivas de emprego e de mercado de trabalho.</li> <li>- Programas de caráter continuado como elemento fundamental para o desenvolvimento profissional no mercado de trabalho.</li> <li>- Promoção e proteção dos direitos de todos os trabalhadores, em particular das mulheres trabalhadoras.</li> </ul>
	Crescimento com equidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Políticas para desenvolver e manter o acesso aos mercados internacionais de capital e financiar desenvolvimento sustentável.</li> <li>- Projeção e implementação de condições econômicas favoráveis.</li> <li>- Apoio a iniciativas de fortalecimento às comunidades de migrantes; garantia, aos migrantes, do acesso a serviços sociais básicos.</li> <li>- Reconhecimento da contribuição econômica e social do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres, predominantemente no lar, e considerar programas de proteção social correspondentes, em conformidade com a lei nacional.</li> </ul>
	Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formular e implementar políticas, no marco de uma estratégia para a superação das desigualdades sociais, que promovam o acesso à educação básica de qualidade para todos.</li> <li>- Aprimorar o desempenho dos professores.</li> <li>- Assegurar que o ensino médio responda às necessidades dinâmicas do mercado de trabalho.</li> <li>- Promover o acesso de professores, alunos e administradores ao uso de novas tecnologias da informação e da comunicação.</li> <li>- Popularização da ciência e da tecnologia que consolide uma cultura científica na região.</li> </ul>
	Saúde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma do setor de saúde – qualidade de atendimento; acesso igualitário aos serviços e à cobertura; diversificação da composição dos grupos de profissionais na prestação de serviços.</li> <li>- Compartilhar e promover melhores práticas, para reduzir a morbidade e a mortalidade materna e infantil; prestar serviços de saúde reprodutiva de qualidade a mulheres, homens e adolescentes.</li> <li>- Desenvolvimento de processos para avaliar a eficácia de práticas de saúde e produtos medicinais alternativos.</li> <li>- Combate às doenças transmissíveis.</li> <li>- Implementação de programas comunitários de prevenção de doenças não-transmissíveis.</li> <li>- Conectividade – fornecimento de informações científicas e técnicas bem fundadas e baseadas em evidências a todos os profissionais da saúde e ao público.</li> </ul>

(continua)

IV (2004)	Crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crescimento econômico sustentado e equitativo.</li> <li>- Atenção e proteção aos grupos sociais mais vulneráveis.</li> <li>- Participação do setor privado.</li> <li>- Criação de empregos e redução da pobreza.</li> <li>- Benefício das economias em desenvolvimento.</li> <li>- Políticas macroeconômicas.</li> <li>- Fortalecimento dos direitos de propriedade.</li> <li>- Redução da pobreza.</li> </ul>
	Desenvolvimento social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Superação da pobreza, da fome e da desigualdade.</li> <li>- Promoção da igualdade e da equidade de gênero.</li> <li>- Desenvolvimento sustentado centrado no ser humano.</li> <li>- Fortalecimento de sistemas de seguridade social.</li> <li>- Combate ao trabalho infantil.</li> <li>- Participação equitativa.</li> <li>- Desenvolvimento econômico e social equilibrado.</li> <li>- Participação da sociedade civil.</li> <li>- Melhoria sustentada da agricultura.</li> <li>- Prosperidade rural.</li> <li>- Segurança alimentar.</li> </ul>

FONTE: Declarações e Planos de Ação das Cúpulas das Américas (OEA, 1994; 1994a; 1998; 1998a; 2001; 2001a; 2004).

NOTAS: <sup>(1)</sup> Para detalhamento das premissas norteadoras dos objetivos e ações propostas para serem desenvolvidas, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

<sup>(2)</sup> Na interpretação aqui realizada, a partir da análise documental sobre a Segunda Reunião de Cúpula, apesar de Educação: a chave para o progresso ser o tema central da reunião e caracterizar-se como um objetivo específico, compreende-se a mesma – tendo em vista as premissas norteadoras, as definições vinculadas aos objetivos e as ações a serem desenvolvidas – como um dos elementos, apontados nos próprios documentos, de erradicação da pobreza e da discriminação.

Sistematização elaborada pela autora.

Relacionada à educação, a erradicação do analfabetismo é uma das metas principais: “A alfabetização universal e o acesso à educação em todos os níveis, sem distinção de raça, origem nacional ou sexo, constituem a base indispensável do desenvolvimento social e cultural sustentável, do crescimento econômico e da estabilidade democrática” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).

Especificamente em relação à educação, através da melhoria de indicadores: “[...] os Governos procurarão alcançar, até o ano 2010, um índice de 100% de conclusão do nível primário e uma matrícula mínima de 75% no nível secundário, e erradicação do analfabetismo, prevenção à evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12). Esses compromissos foram reiterados na Cúpula de Santiago, onde a educação recebeu o adendo qualidade<sup>435</sup> e houve a assunção da responsabilização com a facilitação do “[...] acesso a todos os habitantes das Américas à educação pré-escolar, primária, secundária e superior, e faremos da aprendizagem um processo permanente” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

A ênfase à educação enquanto uma das medidas de combate a pobreza pode ser compreendida a partir das próprias interpretações dos apoiadores das reformas. Para Birdsall e La Torre (2001), ela é a única ferramenta sobre a qual as diferentes sociedades consensuam como imprescindível, além disso, na América Latina, a educação afora a baixa qualidade apresenta alta desigualdade de distribuição, através da grande diferença entre a educação ofertada a ricos e pobres. Nesse sentido, “[...] ao assegurar que crianças de lares pobres, possam ascender a melhores níveis de ensino, a região poderia alcançar um maior crescimento

---

<sup>435</sup> A qualidade nos serviços de educação é um aspecto importante, principalmente se for considerado que a mesma, conforme os próprios apoiadores das reformas, tem, na região problemas de baixa qualidade (BIRDSALL; LA TORRE, 2001). Tais problemas, no início da década de 90, “[...] incluíam uma formação deficiente de professores, elevada relação de alunos por professores, má qualidade de livros-texto, falta de outros equipamentos e ênfase no aprendizado de memória e não na solução de problemas” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 75).

geral e se reduziria mais rapidamente a pobreza” (BIRDSALL; LA TORRE, 2001, p. 33). Os autores destacam elementos para uma reforma educativa: (a) ministros da educação qualificados e (b) ataque frontal à “brecha digital”, democratizando o acesso ao conhecimento e permitindo aos pobres participar plenamente da formação de seu próprio capital humano.

Longe de desqualificar a importância da elevação dos níveis de ensino e escolaridade qualificados e demais alternativas articuladas ao maior acesso à educação, torna-se importante sublinhar que a educação representa uma forma de inserção da população empobrecida enquanto força de trabalho e enquanto consumidora. Diante das necessidades impostas pelo acirramento da competitividade intercapitalista, há a exigência de um novo padrão de produção (diferente daquele efetivado entre 1940 e 1980), ou seja, os processos de trabalho contemporâneos, baseados em tecnologias computadorizadas, requerem uma outra qualidade nos produtos, capaz de garantir a rentabilidade produtiva em um quadro de mundialização da produção, do mercado e do consumo.

A educação torna-se, diante dessa necessidade, uma condição essencial ao desenvolvimento do padrão produtivo<sup>436</sup> contemporâneo, seja para o exercício do trabalho profissional – o que exige um trabalhador multifuncional, polivalente e qualificado, que domine tecnologia e tenha uma instrução educacional básica<sup>437</sup> –, seja enquanto consumidor dessas tecnologias. As manifestações expostas nas Declarações e nos Planos de Ação das Cúpulas referenciam tal enunciado<sup>438</sup>:

---

<sup>436</sup> Sobre as exigências colocadas ao trabalhador diante do padrão produtivo contemporâneo, ver, dentre outros, Harvey (1992) e Antunes (1995; 2000).

<sup>437</sup> Não é por acaso a elevação dos critérios de seleção aos trabalhadores do setor produtivo e a imposição de que os mesmos tenham o diploma de educação primária e, em muitos casos, secundária.

<sup>438</sup> Para melhor visualização desses enunciados, ver Apêndices 1, 2, 3 e 4.

Ao cumprir essas metas [100% de conclusão do nível primário em 2010, matrícula mínima de 75% no nível secundário, e erradicação do analfabetismo, prevenção à evasão escolar e melhoria do treinamento de recursos humanos], estamos certos de que **daremos aos nossos povos os instrumentos, habilidade e conhecimentos necessários e adequados para desenvolverem as capacidades que lhes assegurem melhores condições de competitividade e produtividade exigidas pelas economias contemporâneas** e para contribuírem como dignos cidadãos para suas respectivas sociedades (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1, grifo nosso).

Os Governos promoverão, com o apoio de instituições privadas e multinacionais e o setor privado, o treinamento profissionalizante de trabalhadores e a educação de adultos, incorporando iniciativas no sentido de tornar essa educação mais relevante para as necessidades do mercado e dos empregadores (OEA, Plano de ação, 1994, p. 13).

Apesar de já se ter tratado, ainda neste capítulo, sobre a participação da sociedade civil, especifica-se um pouco mais acerca desse elemento considerado nodal, para os chefes de Estado de governo, no enfrentamento à pobreza.

Conforme se viu até aqui, as análises sobre pobreza englobam não só renda, mas também sua associação com saúde, educação, nutrição, trabalho e acesso a uma quantidade e a uma qualidade de serviços básicos, tais como saneamento, água potável, eletricidade, transporte, informação e comunicação, quesitos, nesse sentido, fundamentais para ações de enfrentamento à pobreza. No enfrentamento à pobreza, é indicada, ainda, a participação do sujeito pobre nos projetos e nas ações a ele destinados. Essa participação, considerando alguns dos autores e organizações citados nesta tese e orientadores das concepções expostas nas Reuniões de Cúpulas, pode ser consensada pela posição assumida pelo Banco Mundial, para quem a participação se deve efetivar através de **poder e voz aos pobres**. O entendimento é que esta “[...] é um processo em que as partes interessadas não só influenciam, como controlam iniciativas de desenvolvimento e as decisões e recursos que as afetam” (BANCO MUNDIAL, processos participativos na estratégia para redução da pobreza, 2000, p. 1), onde deve ser privilegiada a condição de agente dos indivíduos (SEN, 2000).

Nessa perspectiva, o conceito de *empowerment* (empoderamento) tem aparecido muito freqüentemente como forma de distribuição de poder e autogestão. Teoricamente, os pobres organizados em torno da sua problemática, com voz e poder, seriam capazes de controlar a eficiência e a eficácia dos programas a eles dirigidos, propiciando maior efetividade. O questionamento que se poderia fazer é: como promover o empoderamento dos pobres

[...] se na prática assistimos à reprodução do ciclo da pobreza, em que ‘o pobre não supera a exclusão porque não tem poder, mas ele não tem poder porque a pobreza é também uma forma de exclusão dos circuitos de educação, saúde e participação política [...]. Como construir relações igualitárias entre camadas de classes profundamente diferenciadas nas esferas econômica, cultural social e política? (SIMIONATTO; NOGUEIRA, 2001, p. 157).

Ou, ainda, como responsabilizar os pobres pelo controle do enfrentamento daquilo (pobreza) que, na América Latina, faz parte das dimensões mais rotineiras da vida cotidiana, definindo um modo de viver e sentir de um número significativo de indivíduos, em uma sociedade, conforme analisa com propriedade Telles (2001), que **não conquistou padrões mínimos de igualdade civil e social, que não reconheceu o outro como sujeito de interesses, aspirações e razões válidas**, que construiu um tipo de sociabilidade baseada em uma confusão entre ordem legal e moral e que, diante de um juízo moral, tem classificado os sujeitos em uma ótica da moral privada em regra pública, “[...] transformando diferenças sociais em critérios discriminadores na dimensão pública da vida social” (TELLES, 2001, p. 70). Essa regra pública permite, seja por grupos de extermínio, adolescentes de classe média ou policiais, assassinar mendigos, índios, crianças e adolescentes, eliminando, assim, os “indesejáveis”, bem como permite a intolerância contras as minorias sociais e contra os pobres, que são “[...] associados, no imaginário coletivo, às desventuras de uma cidade que cresceu demais, que tem gente em excesso, multiplicando miséria e violência pela sua própria incapacidade, despreparo e fraqueza de caráter” (TELLES, 2001, p. 71).

Logo, **pobreza e subalternidade** indicam maneiras de como a classe subalterna é inserida na vida social, expressando as relações políticas, econômicas e sociais vigentes na sociedade. Na materialidade dessas relações, a representação simbólica<sup>439</sup> que encena o lugar das classes sociais e de suas hierarquias, normatiza uma concepção ideológica em uma imagem sobre o pobre e sua condição, mas também sacraliza essa identidade no sujeito que a vive: “[...] poder simbólico da nomeação que cria identidades sociais, que faz indivíduos, grupos ou classes existirem socialmente, que lhes atribui um modo de ser na sociedade [...]” (TELLES, 2001, p. 80).

Diante do exposto até aqui, é possível afirmar-se que as deliberações e as proposições de ação das Cúpulas, a exemplo<sup>440</sup> do Banco Mundial (já em 1991), Burki e Perry (1998), Birdsall e La Torre (2001), Stallings e Peres (2002) e Williamson e Kuczynski (2004) vão em direção à complementação do Consenso Original. Permanece a perspectiva de promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre comércio, mas agregam uma agenda social, com o discurso de haver um caráter de complementaridade entre as atividades do mercado e as do Estado, através do fortalecimento das capacidades institucionais do Estado<sup>441</sup>.

Estas adaptam-se às propostas de reformas na área social<sup>442</sup>, traduzidas pela trilogia descentralização, focalização e privatização.

---

<sup>439</sup> Para maiores esclarecimentos sobre a pobreza suas causas e a representação que a mesma tem na sociedade, ver Capítulo 2.

<sup>440</sup> Ver Capítulo 1, item 1.2.2.

<sup>441</sup> O Estado deve continuar tendo um caráter normativo, mínimo e gestor, que não interfira nas definições e ações do mercado, mas agora é admitida a intervenção estatal “positiva”, limitada a sustentar e a apoiar o mercado nos seguintes contextos: (a) na garantia da estabilidade macroeconômica; (b) efetuando inversões públicas em capital humano e físico; (c) na criação de um entorno competitivo para o setor privado; (d) promovendo o desenvolvimento institucional; (e) salvaguardando o meio ambiente; (f) protegendo os grupos sociais vulneráveis (BANCO MUNDIAL, 1991 e 1997).

<sup>442</sup> Realiza-se essa relação através de uma interpretação feita a partir das propostas de “novas agendas”, constituídas enquanto propostas de “correção” ao Consenso Original.

A gestão descentralizada das políticas sociais públicas é indicada principalmente à saúde e à educação, através do deslocamento de receitas e responsabilidades do governo central para as províncias e municípios, com a justificativa de maior e melhor eficiência e eficácia dos gastos e controle social.

A focalização estrutura-se a partir de dois aspectos. Um centrado em grupos sociais mais vulneráveis (crianças, jovens, migrantes, índios, pessoas portadoras de deficiência, idosos, mulheres); e outro centrado em uma problemática, a pobreza extrema. Essa focalização exemplifica o modelo atualmente proposto, onde as políticas sociais públicas, enquanto direito de todos e dever do Estado, passam a ser trocadas por programas de combate à pobreza. A perspectiva é de que o Estado intervém apenas com programas sociais focalizados, uma vez que “Aproximadamente metade da população do Hemisfério ainda vive em condições de pobreza” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12), e, apesar da consideração por parte dos defensores do ajuste estrutural de que houve “avanços marcantes” no Hemisfério, “[...] as limitações de acesso aos serviços de saúde e a qualidade dos mesmos tiveram como resultado uma mortalidade materno-infantil persistentemente alta, principalmente entre grupos rurais de baixa renda e grupos indígenas” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 13). Assim, há o entendimento, por parte das Cúpulas, de que, “[...] para alcançar um crescimento econômico sustentável, estabilidade social e política, é necessário enfrentar o principal desafio que confronta o Hemisfério – a erradicação da pobreza e da desigualdade [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 30).

A focalização do Estado em programas de combate à pobreza é a forma mais aparente de desregulamentação dos direitos sociais.

A focalização adapta-se à concepção restritiva do “[...] papel dos serviços sociais, que devem ser apenas ‘adequados’ para os mais pobres, na melhor tradição neoliberal” (SOARES, 2000, p. 99). Isso gera um retrocesso histórico aos princípios e às diretrizes do bem-estar do cidadão, da visão do direito social com caráter redistributivo “[...] como direitos de créditos dos indivíduos em relação à coletividade” (COUTO, 2003, p. 48), o que significa que a esfera dos direitos sociais perde “[...] identidade e a concepção de cidadania se restringe” (SOARES, 2000, p. 13). Os direitos sociais saem da esfera coletiva, pública, e, ao passarem para a esfera individual, privada, efetivam o desmonte dos direitos sociais enquanto **direito de todos**.

Importa demarcar que esses programas sociais focalizados na pobreza extrema, que têm como uma de suas finalidades, segundo seus proponentes, a minimização dos efeitos<sup>443</sup> do ajuste estrutural, uma vez que “[...] o crescimento positivo observado nas Américas, nos últimos anos, ainda não solucionou os problemas de desigualdade e de exclusão social” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2), têm como característica sua dependência ao financiamento por organismos multilaterais e um caráter de transitoriedade.

Além disso, a focalização traz agregadamente o retorno do individualismo,

[...] espécie de profecia auto-realizante que tende a **destruir** os fundamentos filosóficos dos *welfare state* e, em particular, a **noção de responsabilidade coletiva** (nos acidentes de trabalho, na doença ou na miséria), essa conquista fundamental do pensamento social (e sociológico) (...) é o que permite ‘acusar a vítima’, única responsável por sua infelicidade, e lhe pregar a ‘auto-ajuda’ (BOURDIEU, *apud*, SOARES, 2003, p. 26).

---

<sup>443</sup> Uma vez que há uma consideração, por parte dos apoiadores das reformas, de que a globalização, apesar de oferecer grandes oportunidades de progresso econômico aos países da região, “[...] pode também levar a um aumento de diferenças entre os países e no interior de nossas sociedades (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1), por isso a “[...] firme determinação de aproveitar os benefícios e de enfrentar os desafios da globalização, daremos especial atenção aos países e aos grupos sociais mais vulneráveis de nosso Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

Por último, a privatização envolvendo a prestação de determinados serviços sociais – “[...] uma série de países estimulou o estabelecimento de escolas privadas, de serviços ligados à saúde e de sistemas de pensão para quem pudesse pagar por eles, deixando o restante da população no sistema público” (STALLINGS; PERES, 2002, p. 76) –, desloca os bens e serviços de natureza pública para o setor privado. No entanto, essa abordagem “[...] só interessa na medida em que a administração de fundos e produção de serviços possa converter-se em atividades economicamente rentáveis” (SOARES, 2000, p. 45).

A privatização dos serviços sociais tem efetivado, na prática, o proposto, através do repasse dessas ações a entidades filantrópicas e beneficentes, a organizações comunitárias e não-governamentais (ONGs). Em relação às ONGs, estas podem ser caracterizadas a partir de duas denominações: as “cidadãs”<sup>444</sup> e as autodenominadas terceiro setor (mais articuladas a empresas e fundações). Estas últimas mereceram destaque na Terceira Reunião de Cúpula (2001), através de uma premissa vinculada à integração econômica, ao investimento, ao livre mercado e à infra-estrutura<sup>445</sup>: **responsabilidade social das empresas**. Nessa reunião, os chefes de Estado e de governo certificaram

[...] o papel fundamental desempenhado pelas empresas de todos os tamanhos na criação da prosperidade e no fluxo e manutenção do comércio e dos investimentos no Hemisfério; e notando que as empresas podem aportar uma importante contribuição ao desenvolvimento sustentável e ao aumento do acesso às oportunidades, incluindo-se a redução das desigualdades nas comunidades onde operam; e levando em conta as expectativas crescentes de nossos cidadãos e das organizações da sociedade civil de que as empresas operem de maneira consistente com suas responsabilidades sociais e ambientais (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 18).

---

<sup>444</sup> Denominação utilizada por Maria da Glória Gohn (2005) para identificar aquelas organizações que, até a década de 90, constituíam instituições de suporte e apoio aos movimentos sociais e populares e ajudaram a construir um campo democrático e popular e que, na década de 90, se tornaram autônomas, desvinculadas dos movimentos, assumindo, em muitos casos, a perspectiva de intervenção direta (GOHN, 2005, p. 89).

<sup>445</sup> Ver QUADRO 6 deste capítulo.

Diante disso assumiram o compromisso de aprofundar o diálogo sobre a responsabilidade social das empresas no Hemisfério, de aumentar a conscientização dos tópicos principais a serem determinados e de debater formas de estimular o desenvolvimento, a adoção e a implementação, pelo setor empresarial, de princípios de boa conduta, que permitam o avanço da responsabilidade social e ambiental das empresas.

A privatização dos serviços sociais traz embutido o caráter residual das políticas sociais. Ao se tirar do Estado a obrigatoriedade e a responsabilidade pela proteção social, introduzindo a parceria entre Estado, mercado e sociedade, há uma descaracterização dele enquanto protagonista central como provedor social, onde o mercado deve “[...] privilegiar o bem-estar ocupacional que protege apenas o emprego estável e bem remunerado” (PEREIRA, 2001c, p. 39), enquanto a sociedade é chamada para compor a “solidariedade informal e voluntária” (PEREIRA, 2001b), composta de amigos, vizinhos, amigos e pessoas de boa vontade, que deve organizar ações de combate à pobreza. Há, por conseguinte, um retorno à “[...] política da meritocracia, onde ser pobre é atributo de acesso a programas sociais, que devem ser estruturados na lógica da concessão e da dádiva, contrapondo-se ao direito” (COUTO, 2003, p. 71).

No entanto, a adoção de medidas de proteção social baseadas na trilogia da descentralização, da focalização e da privatização, ao contrário do apregoado pelos organismos internacionais e pelas Cúpulas das Américas, não vem minimizando a pobreza. Ao contrário, a pobreza tem crescido na razão direta em que tem aumentado a capacidade social de produzir riquezas (NETTO, 2001). Há maior capacidade de produção, seja de bens, seja de serviços, mas, na mesma proporção, cresce o número de pessoas que não tem condições materiais para acessar a esses bens ou serviços.

Efetivamente, tem prevalecido no mundo, desde a década de 90, a desregulamentação das políticas sociais públicas, através, dentre outros, da minimização do Estado e de suas responsabilidades sociais. Na América Latina, contrariamente à construção de sistemas de proteção social realmente públicos e universais, garantidores dos direitos fundamentais, tem-se a redução da intervenção estatal. Com isso, “O frágil direito de cidadania que vinha sendo construído a duras penas em muitos países latino-americanos foi substituído por ‘atestados de pobreza’ que permitem o acesso a precários e mal financiados serviços públicos” (SOARES, 2002 *apud* SOARES, 2003, p. 30).

Por duvidar-se da capacidade do mercado e das instituições da sociedade civil de substituírem, de forma eficaz e efetiva, o protagonismo do Estado no processo de provisão e regulação social – uma vez que só o Estado possui a autoridade coativa para fazer cumprir a política social como direito de cidadania, ou seja, só ele tem o dever legal de zelar pelo bem-comum (PEREIRA, 2001) –, defende-se um Estado defensor e garantidor de formas viabilizadoras das necessidades humanas básicas. Assim sendo, é um Estado que deve, sim, regular o mercado, como forma inclusive de promover melhor integração entre, por exemplo, as duas estruturas socioeconômicas coexistentes no território da América Latina (uma moderna e outra tradicional ou primitiva), considerando a **heterogeneidade estrutural**<sup>446</sup> da região. A defesa estratégica a esse Estado deve-se à compreensão de que a efetivação dos direitos sociais continua sendo condição essencial para uma vida digna, para suprir as necessidades reais do homem, que se **caracterizam por serem básicas, objetivas, universais e históricas** (COUTO, 2003; PEREIRA, 2000), e ao reconhecimento das desigualdades sociais criadas na sociedade capitalista. Essa efetivação somente é garantida pela intervenção do Estado, que, para concretizar esses direitos, precisa subordiná-los às condições econômicas e à base fiscal estatal.

---

<sup>446</sup> Sobre heterogeneidade estrutural, ver Capítulo 1, item 1.1.2

## CONCLUSÃO

Ainda que não seja possível adivinhar nem impor os caminhos da esperança coletiva, anunciada pelo anseio de redemocratização, a reflexão teórica pode desvestir o fantasma que se alimenta da radicalidade da crise e se projeta pelos caminhos da imaginação e da criação humana (FIORI, 2003, p. 16).

Compreende-se que as propostas do Consenso original nortearam e continuam norteando, de forma geral, os caminhos do ajuste estrutural orientados pelo capital internacional e pelos países centrais. As “novas” propostas de política econômica, apresentadas principalmente a partir do final dos anos 90, nas novas agendas de reformas, e, nestas, as propostas de “enfrentamento” à pobreza trilham esse caminho.

Afirma-se que a América Latina **aderiu** ao ajuste estrutural e à crença de que a política econômica em vigor, baseada em mercados livres, é o fundamento essencial para o desenvolvimento econômico.

A globalização e o ajuste estrutural, “sob a égide do capital” (ALVES, 1996), nos padrões demarcados a partir da década de 80, expressam um novo ciclo de expansão do capital, que assume amplas dimensões, envolvendo extensivamente a sociedade contemporânea. A globalização é o resultado estimulado pelos movimentos coexistentes e

interligados de acumulação de poder e de riqueza, estrategicamente dirigidos para estabelecer a base para a colonização financeira do mundo (MUZIO, 2002).

Ela se desenvolve articuladamente, através da concorrência intercapitalista, do avanço tecnológico e das oligopolização e financeirização do mercado, das mudanças nas relações sociais de poder e da intensificação da competição interestatal. Portanto, é estabelecida através de dominação social e política, onde o poder político tem papel determinante, uma vez que as “soluções” propostas pelo capital internacional são dependentes das vontades internas dos países e de suas coalizões governantes.

No âmago desse processo, o que está em curso desde a década de 80 é um novo impulso de universalização do capitalismo, articulando modo de produção e processo civilizatório, desafiando, rompendo, subordinando, mutilando, destruindo ou recriando outras formas sociais de vida e de trabalho, modos de ser, de pensar, de agir, de sentir e de imaginar (IANNI, 2001).

Essas alterações econômicas, sociais e políticas impulsionam “impactos destrutivos” (YAZBEK, 2001) sobre a população, que cria os não-empregáveis, os supérfluos, os descartáveis, que têm suas condições de alimentação, moradia, saúde, educação e segurança ainda mais debilitadas.

Logo, discorda-se das asserções levantadas por autores e instituições que julgam ser o ajuste estrutural a única possibilidade de retomada de crescimento econômico e a saída da “crise” instalada na região e, nesse sentido, afirmam que, “sem as reformas, teria sido pior”. Compreende-se, e os dados estatísticos construídos pelos organismos internacionais

confirmam, que as mudanças e as conseqüências do ajuste estrutural na América Latina afetaram ainda mais a baixa qualidade de vida da população. Houve um “retrocesso social” (SOARES, 2000), com o acirramento de dificuldades de todas as ordens, que caracterizou de modo complexo e heterogêneo a sociedade da região.

O ajuste estrutural e suas reformas sucatearam alguns avanços e conquistas do século XX no que concerne, por exemplo, ao Estado social e à garantia de direitos de cidadania extensivos a todos, elemento de universalidade. Houve, concomitantemente, o desmonte da sociedade salarial (CASTEL, 1998), compreendida como o binômio trabalho-proteção social, instituído após a Segunda Grande Guerra.

O desmantelamento dos direitos sociais construídos a partir de uma lógica de solidariedade coletiva traz como orientação a mercantilização dos serviços sociais e a ajuda individual àqueles que não podem pagar pelos serviços via voluntariado; a filantropia tornou-se o elemento central das novas políticas sociais públicas. As políticas pautadas em princípios universais e ações continuadas foram trocadas por aquelas voltadas ao emergencial e ao provisório.

Em vista disso, o bem-estar da população passou a pertencer ao âmbito do privado (suas fontes “naturais” são a família, a comunidade, os serviços privados). O Estado só deve intervir quando se coloca a necessidade de aliviar a pobreza absoluta e de produzir aqueles serviços que o setor privado não pode ou não quer fazer. No lugar de um Estado social, foi edificado um Estado de beneficência pública ou assistencialista (SOARES, 2001). Os direitos sociais e as obrigações da sociedade em garanti-los por meio da ação estatal, bem como a universalidade, a igualdade e a gratuidade dos serviços sociais a todos foram revogados.

Isso significa que a implementação das reformas estruturais na América Latina a partir da década de 90, cujas expectativas eram no sentido de aceleração do crescimento econômico e de ganhos de produtividade, o que redundaria em mais empregos e equidade, não se cumpriu. Não houve redução da pobreza, nem da desigualdade de renda. O quadro social de miséria e de más condições de vida de 40% da população demonstra que as perspectivas de reversão são pouco otimistas. As conseqüências sociais, político-institucionais e econômicas configuram-se como graves problemas estruturais, e a atual política econômica e o padrão de Estado de caráter residual são impeditivos de grandes mudanças.

As novas agendas de reformas e, nestas, as propostas de “erradicação” da pobreza não têm possibilidade de alterar o agravamento da situação social em seus dramáticos contornos de complexidade, extensão e profundidade. As reformas de segunda geração pautam-se em diagnósticos, muito amiúde, consistentes, os quais, porém, não consideram que as conseqüências sejam parte inerente ao próprio desenvolvimento capitalista, enquanto responsável pela distribuição desigual de poder e concentração de capital. Reduzem os “problemas” pós-reformas a um fenômeno de planejamento e gestão governamental associado à “estreiteza” com que as proposições foram pensadas, à “lentidão” com que foram aplicadas, ao não-consenso entre os atores sociais regionais quanto à sua implementação, às incompletudes por falta de apoio institucional adequado e à carência normativa para completar a privatização e a liberalização financeira.

Por conseguinte, as novas agendas não discutem, nem enfrentam o problema da desigualdade e da pobreza em seu vínculo orgânico ao sistema do capital e a seus fundamentos estruturais. Confundem, intencionalmente, a irreversibilidade do ajuste estrutural com a inevitabilidade de determinadas soluções, como se elas fossem independentes

da estrutura econômica e da política mundial. Essa marca medular definida no Consenso de Washington encontra-se reiterada nas suas críticas e nos seus adendos de reformas das reformas, por isso, não se acredita que as mesmas possam combater a pobreza.

Particularmente quanto à pobreza, entende-se que a mesma é formada por uma complexidade de elementos que expõem o sujeito pobre a uma situação de vulnerabilidade, a qual afeta muitos aspectos – social, econômico, político, cultural, etc. –, aglutinando também formas de discriminação que efetivam situações de degradação e de dissociação social (CASTEL, 2000), as quais colocam o indivíduo pobre em uma “zona periférica”.

Quando se discute a pobreza na América Latina, fica difícil delimitar de modo claro e objetivo quem faz parte dessa “zona periférica”. As situações de vulnerabilidade e de risco (social e pessoal) fazem parte da vida cotidiana do desempregado, que não tem qualquer vínculo de trabalho – formal ou informal–, ou daquele que, inserido em relações de trabalho formal ou informal, tem salário insuficiente para suprir suas necessidades intermediárias e as de sua família, quanto mais a totalidade das necessidades humanas básicas (saúde física e autonomia).

A pobreza atual na América Latina comporta novas formas, sobretudo as vinculadas à questão do trabalho – maior precarização de suas condições, supressão do emprego como uma relação estável e com garantias de proteção social, e geração do desemprego de longa duração –, que se acrescentam àquilo que é secular, a “velha pobreza”, formada por aqueles sujeitos que não adquiriram habilidades físicas, educacionais, profissionais, mentais (às vezes todas, complexamente reunidas) para garantirem sozinhos sua sobrevivência, para exercerem sua autonomia em seus atributos de saúde mental, habilidade cognitiva e oportunidade de

participação. Podem, hoje, ser adultos ou idosos em situação de vulnerabilidade, mas não o são por condições próprias do ciclo de vida, ou por uma deficiência limitante ao desempenho de uma atividade considerada normal. Sua vulnerabilidade circunscreve-se às condições estruturais da própria sociedade. Podem ter sido crianças, adolescentes ou adultos que passaram por instituições assistenciais, tendo sido diagnosticado seu estado de vulnerabilidade, de destituição das condições econômicas e sociais básicas a uma sobrevivência decente, de marginalidade no usufruto da riqueza socialmente produzida, de desproteção pela não-garantia de efetivação dos direitos de cidadania, mas não foram inseridos no mercado formal de trabalho, ou, se o foram, foi por um tempo determinado, através de um projeto institucional que perdurou apenas enquanto a instituição os “integrou” e os acompanhou enquanto adolescentes ou pessoas portadoras de deficiência (PPD), ou, ainda, quando tiveram acesso ao trabalho, as atividades eram precárias, informais, não qualificadas. Estes são aqueles indivíduos que não tiveram ascensão econômica, porque não alcançaram nenhum patamar que propiciasse galgar outro. Têm, em sua grande maioria, baixa escolaridade, quando a têm. São os que, muito comumente, tiveram dificuldades de permanecer, ou de serem aceitos na escola. Moraram e continuam morando mal. Alimentam-se como sempre o fizeram, fora de qualquer padrão nutricional definido como razoável. Têm sobrevivido também da benesse, do favor, da caridade, da filantropia, sobrevivência questionável, se comparada aos padrões éticos humanos que alguns códigos, declarações e leis internacionais conferem como mínimos. Muito corriqueiramente, sofreram e sofrem abusos e violências físicas e emocionais de várias ordens. São os que viveram, **desde sempre**, quase permanentemente de programas e serviços assistenciais, assistência que não tem contribuído para a sua inserção social, econômica e política, quanto mais para sua inclusão.

A pobreza na América Latina, diferentemente da dos países centrais, não se encontra em “focos” ou em “ilhas”, mas é abrangente, diversificada e com fortes expressões inclusive em camadas sociais que se encontram inseridas no mercado formal de trabalho. Não há, nesse sentido, “focos” ou “ilhas” de pobreza a extirpar, mas uma expressão social ampla, generalizada, que cria fatores de risco que reduzem a expectativa de vida.

Trata-se, pois, de uma problemática que diz respeito a questões estruturais, e não se pode enfrentá-la com um Estado mínimo, com ações focalistas, imediatistas e por via de caridade, filantropia e voluntariado, como propõem os organismos internacionais e referendam os chefes de Estado e governo da América Latina em “suas” reuniões de Cúpula.

As propostas de “enfrentamento” à pobreza, diante do “compromisso social” assumido pelo Estado normativo, mínimo e gestor, cuja intervenção estatal “positiva” deve ficar limitada a sustentar e a apoiar o mercado apenas em alguns contextos, dentre eles a provisão de um certo **mínimo de renda** apenas aos grupos sociais “mais” vulneráveis (doentes, idosos, pessoas portadoras de deficiência, pessoas “muito” pobres, migrantes, índios, etc.), baseiam-se na ideologia neoliberal, que rejeita as políticas sociais como instrumento de concretização de direitos sociais sob a responsabilidade do Estado. Este deve prover um mínimo, através de redes de segurança que “previnam” ou “enfrentem” a pobreza extrema, a indigência, não a pobreza relativa. Essas redes de segurança aos extremamente pobres não devem contrariar a lógica “espontânea e justa do mercado”. Tais propostas não objetivam garantir titularidade a direitos sociais como dever do Estado. Assim, as propostas de “erradicação” da pobreza são ineficientes, porque são incapazes, diante de sua lógica e de sua estrutura, de minimizar o “desajuste social” (SOARES, 2002), quanto mais de combater a pobreza e a desigualdade.

As estratégias político-econômicas do capital internacional em relação à periferia latino-americana estão alicerçadas, e as Conferências de Cúpulas das Américas, iniciadas em 1994, fortalecem e legitimam essas estratégias. As forças políticas no continente foram readequadas, os chefes de Estado e de governo discutem, negociam e “decidem” “democraticamente” coalizões de poder coincidentes com as premissas liberal-conservadoras; há poucos intelectuais e políticos convencidos de que são possíveis outras alternativas de política econômica que não a implementada hegemonicamente no mundo; o projeto de desregulação total dos mercados, desde sempre pedra central do desenvolvimento capitalista, encontra-se em processo de expansão.

As reuniões de Cúpulas das Américas sustentam-se em articulações econômicas e políticas entre o processo de globalização da economia mundial e a agenda de reformas estruturais aos países periféricos das Américas. São, pois, um campo eminentemente político, que apóia o padrão de desenvolvimento adotado na América Latina, a partir do anos 90, como a opção por uma inserção subordinada ao processo de globalização da economia.

As interpretações e as explicações realizadas nesta tese e a realidade social confirmam que a contraposição à ordem hegemônica não é opção e tarefa fáceis. A perspectiva única de mudança a que os países da América Latina aderiram baseia-se em um fundamento “ideológico fatalista, conservador e desmobilizante” (FIORI, 2002). No entanto, é nesse mesmo espaço problemático, mas contraditório, que podem ser construídas as mediações contra-hegemônicas. As novas forças sociais e as novas formas de lutas desenvolvidas nas forças produtivas e nas relações capitalistas de produção apresentam uma nova situação, que precisa ser conhecida, problematizada, estudada. A história universal, nos séculos XX e XXI, revela-se através de um “cenário de babel e labirinto” (IANNI, 2001), que precisa ser

desvendado, uma vez que a sociedade global é um novo espaço da história, das articulações, das lutas e das contradições, onde a política assumiu novos contornos e tornou-se mais complexa, mas, continua sendo nesse mesmo espaço que cria a miséria e a desigualdade, que encontram-se as alternativas possíveis de superação.

É preciso, então, a recomposição de um trabalho intelectual analítico que contribua para a recomposição de uma massa de pensamento crítico, do desvelamento da lógica, das contradições e dos limites da lógica liberal e do processo social e econômico vivenciado (FIORI, 1997). Deve-se lutar contra o pensamento único e suas premissas, um desafio intelectual e político das forças sociais e das políticas de esquerda que permita construir uma alternativa histórica que contemple os interesses e as necessidades sociais das classes subalternas. Deve-se ir além do debate conjuntural; as teses das políticas e das reformas liberais precisam ser contrapostas por outras teorias, não liberais, que expliquem os fenômenos contemporâneos, sem se aprisionarem a um pensamento único. Existem, sim, alternativas, e elas não se vinculam a “melhorias” e a “adequações” ao projeto liberal em vigor, mas a uma mudança integral e profunda da correlação de forças e da coalizão de poder liberal-conservadora que governa a América Latina.

As mudanças passam por um projeto alternativo de nação, onde a participação popular consciente e decisória é central e deve expressar o compromisso social na construção de vontades e projetos coletivos. Para “remar contra a corrente”, mais do que nunca é preciso acreditar não em um credo messiânico, teoricista e estéril, mas em algo que possa efetivar a materialização de um projeto (que ainda faz parte dos princípios fundamentais expostos no *Código de Ética do Assistente Social*, base iluminadora do caminho a ser seguido (IAMAMOTO, 1998). Este deve contribuir para o partilhamento do poder e para sua

democratização, “enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL, 1993). Para isso, é preciso redescobrir alternativas, possibilidades e traçar horizontes, formulando propostas que façam frente às múltiplas expressões da questão social (IAMAMOTO, 1998), assumindo, no trabalho cotidiano desenvolvido junto aos usuários da ação profissional, a defesa intransigente dos direitos humanos e, como tal, a contestação a qualquer forma de autoritarismo e arbítrio. Isso requer que se reconheça a “liberdade como valor ético central das demandas políticas a ela inerentes – autonomia, emancipação e plena expansão dos indivíduos sociais” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL, 1993). O compromisso com a ampliação e a consolidação da cidadania exige, além de sua defesa pública, o conhecimento jurídico legal das leis e das normatizações garantidoras dos direitos civis, sociais e políticos, para que, em se apropriando dos mesmos, se lute para que sejam viabilizados na realidade.

Isso demanda a reiteração da “[...] qualidade dos serviços prestados à população e [do] aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência [...]” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL, 1993, p. 16), teórica e técnica e ao compromisso ético-político, capaz de descrever, interpretar e explicar a gênese dos processos sociais e como eles se apresentam no cotidiano do trabalho institucional, compondo alternativas viáveis para enfrentar as demandas sociais.

A construção de “uma nova ordem societária, sem dominação-exploração de classe, etnia e gênero” (CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DO ASSISTENTE SOCIAL, 1993), requer articulação com movimentos de outras categorias profissionais, com intelectuais, com trabalhadores, com todos aqueles que partilham o desejo e a vontade de realizar projetos

coletivos pela libertação humana de quaisquer formas de opressão, incluindo a pobreza, pela conquista de padrões de igualdade civil e social que reconheçam o outro como sujeito de interesses, aspirações e razões válidas e legítimas (TELLES, 2001).

E, para terminar essas considerações, as palavras de uma intelectual, assistente social, altamente comprometida com a luta em prol da construção de uma nova sociedade: “Os assistentes sociais [...] formam uma categoria que tem ousado sonhar, que tem ousado ter firmeza na luta, que tem ousado resistir aos obstáculos, porque aposta na história, construindo o futuro no presente” (IAMAMOTO, 1998, p. 80).

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. *In*: ABRANCHES, Sérgio Henrique; SANTOS, Wanderley Guilherme dos; COIMBRA, Marcos Antônio. *Política Social e Combate à Pobreza*. 3 ed., p. 9-31. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda., 1994.

ABREU, Sergio Adorno; CASTRO, Myrian Mesquita. A pobreza colonizada. *Revista Serviço Social e Sociedade*. n. 17, p. 49-72. São Paulo: Cortez, 1985.

AGUITON, Cristophe. *O Mundo nos Pertence*. São Paulo: Viramundo, 2002.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon. *Mercosul, Nafta e Integração Continental*. Universidade de São Paulo. Disponível em: <<http://www.iaccd.oas.org/RIB%201%2098/albuquer.htm>>. Acesso em: 22 maio 2005.

ALVES, Giovanni. Nova ofensiva do capital, crise do sindicalismo e as perspectivas do trabalho – o Brasil nos anos noventa. *In*: TEIXEIRA, Francisco J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de. (Org.). *Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva: novas determinações do mundo do trabalho*. p. 109-161. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao Trabalho?* Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo: Cortez, 1995.

ANTUNES, Ricardo. *Os Sentidos do Trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. 2 ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2000.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, D.C., Estados Unidos, 1993.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, D.C., Estados Unidos, 1996.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, D.C., Estados Unidos, 1998/99.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). *Informe de Progreso Económico y Social*. Washington, D.C., Estados Unidos, 2001.

BANCO MUNDIAL. 1991 *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

BANCO MUNDIAL. 1997. *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). Washington, D.C. Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

BANCO MUNDIAL. 2000. *Informes sobre a Pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2004.

BANCO MUNDIAL. 2000a. *A Qualidade do Crescimento*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL. 2001. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001*. Luta contra a Pobreza. Panorama Geral. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL. 2001a. *Estratégias para a Redução da Pobreza*. v. I e II. This page last update on March 26.2001. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>.. Acesso em: 17 dez. 2003.

BANCO MUNDIAL. 2002. *Medir la Pobreza*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em 20 mar. 2004.

BANCO MUNDIAL. 2003. *Desigualdade na América Latina e no Caribe: rompendo com a história*. Edição da Conferência. Relatório para 2003. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL. 2003a. *El Banco Mundial en la Región de la América Latina y el Caribe*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

BANCO MUNDIAL. 2004. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005: um mejor clima para la inversión en beneficio de todos*. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.worldbank.org>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

BANCO MUNDIAL. 2004a. *PovcalNet*. The Word Bank Group. All rights reserved. Mai. Disponível em: <<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/jsp/index.jsp>>. Acesso em: 21 ago. 2005.

BANCO MUNDIAL. 2005. *Grupo Banco Mundial*. Informações sobre o Banco. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>. Acesso em: 28 mar. 2005.

BANCO MUNDIAL. 2005a. *Grupo Banco Mundial*. Informações sobre o Banco. Banco Mundial, Washington, D.C. Disponível em: <<http://www.obancomundial.org>>. Acesso em 01 set. 2005.

BAPTISTA, Myrian Veras. *Planejamento Social: intencionalidade e instrumentação*. São Paulo: Veras; Lisboa: CPIHTS, 2002.

BARDIN, Laurence. *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, s/d.

BASTOS, Carlos Pinkusfeld M. Inflação e estabilização. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. p. 201-241. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

BATISTA Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, Paulo Nogueira *et al.* *Em Defesa do Interesse Nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. 3 ed. atualizada, p. 99-144. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som*. Um manual prático. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES, Heitor de; SOUSA, Luzia Costa de. Metodologia de Avaliação em Políticas Públicas: uma experiência em educação profissional. *Coleção Questões de Nossa Época*. v. 75, 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). *Cinquenta Anos de Pensamento na CEPAL*. Tradução de Vera Ribeiro. Volumes I e II. Rio de Janeiro: Record, 2002.

BIRDSALL, Nancy; ROSS, David; SABOT, Richard. *La Desigualdad como Limitación para el Crecimiento Económico*. Gestión y política públicas. México, CIDE, set. 1996.

BIRDSALL, Nancy. Da política social para um contrato social de economia aberta na América Latina. In: CASTRO, Ana Célia (ed.). *Desenvolvimento em Debate: novos rumos de desenvolvimento no mundo*. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, 2000.

BIRDSALL, Nancy; SZÉKELY, Miguel. Esforço próprio em vez de “paliativos”: pobreza, equidade e política social. In: WILLIAMSON, John; KUCZNSKI, Pedro-Pablo. *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

BIRDSALL, Nancy; LA TORRE, Augusto de. *El Disenso de Washington: políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Fondo Carnegie para La Paz Internacional y Diálogo Interamericano, Washington, D.C., 2001.

BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORÓN, Atílio. Império & Imperialismo [una lectura crítica de Michael Hardt y Antonio Negri]. *Colección de ciencias sociales de la secretaría ejecutiva de Calcso*. 4 ed. Buenos Aires: CLACSO, 2002.

BORÓN, Atílio. El Estado y las “reformas del Estado orientadas al mercado” . Los “desempeños” de la democracia en América Latina. *In: KRAWCZYK, Nora Rut; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Orgs.). América Latina: Estado e reformas numa perspectiva comparada*. São Paulo: Cortez, 2003.

BOTTOMORE, Tom. *Dicionário do Pensamento Marxista*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BURKI Shahid Javed; PERRY, Guillermo E. *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

CARDOSO DE MELLO, João Manuel. Prólogo: A contra-revolução liberal-conservadora. *In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José L. (Orgs.). Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed., p. 15-24. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Desenvolvimento e Dependência na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

CARDOSO, Franci Gomes. *Organização das Classes Subalternas: um desafio para o Serviço Social*. São Paulo: Cortez, 1995.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. O mito do método. *In: Separata de Cadernos da PUC*. n.7. Departamento de Sociologia e Política. Centro de Ciências Sociais. São Paulo: EDUC, 1971.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASANOVA, Pablo Gonzáles. *Exploração, Colonialismo e Luta pela Democracia na América Latina*. Prefácio de Marcos Roitman Rosenmann. Petrópolis, RJ: Vozes, Rio de Janeiro: LPP, Buenos Aires: CLACSO, 2002.

CASTEL, Robert. *As Metamorfoses da Questão Social*. Uma crônica do salário. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. As armadilhas da exclusão. *In: WANDERLEY, Mariângela Belfiori; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). Desigualdade e a Questão Social*. p. 17-50. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTEL, Robert. As transformações da questão social. *In: WANDERLEY, Mariângela Belfiori; BÓGUS, Lucia; YAZBEK, Maria Carmelita (Orgs.). Desigualdade e a Questão Social*. p. 235-264. São Paulo: EDUC, 2000.

CASTRO, Jorge Abrahão de *et al. Análise da Evolução do Gasto Social Federal*. 1995-2001. IPEA. Texto para discussão n. 598. Brasília, DF, out. 2003. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2003.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *La Equidad en el Panorama Social de América Latina durante los Años 80*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1991.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1991a.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Magnitude de la Pobreza en América Latina en los Años Ochenta*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1991b.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *La Equidad en los Sistemas de Seguridad Social*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1992.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Gasto Social y Equidad en América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile 1992a.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1993.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1994.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*, edición 1995. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1996.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*, edición 1997. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, 1998.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*, edición 1998. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, abr. 1999.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago do Chile, Chile, ago. 2000.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina*, 2000-2001. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, out. 2001.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Globalização e Desenvolvimento*. Publicação das Nações Unidas. Brasília, Brasil, maio 2002.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Equidade, Desenvolvimento e Cidadania*. Tradução de Ana Beatriz Rodrigues. Rio de Janeiro: Campus, 2002a.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2002*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, diciembre 2002b.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, ago. 2003.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, febrero 2003a.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2003*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, diciembre 2003b.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, marzo 2003c.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Panorama Social de América Latina 2003-2004*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, nov. 2004.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, mar. 2005.

CEPAL. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. *Anuário Estadístico de América Latina y el Caribe, 2004*. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile, abr. 2005a. Disponível em: <<http://www.eclac.org/publicaciones/estadistica/2004>>. Acesso em 12 mai. 2005.

CHAGAS, Ana Maria de Resende; SILVA, Frederico Augusto Barbosa da; CORBUCCI, Paulo Roberto (2001). *Gasto Federal com crianças e adolescentes: 1994 à 1997*. IPEA. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n 778. Brasília, DF, jan. 2001. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 07 out. 2003.

CHESNAIS, François. *A Mundialização do Capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

CÓDIGO DE ÉTICA PROFISSIONAL DOS ASSISTENTES SOCIAIS 1993. In: CRESS, Conselho Regional de Serviço Social – 10 Região. *Coletânea de Leis*. Revista e ampliada. Porto Alegre, RS, 2000.

COMINETTI, R., GROPELLO, E. El gasto social en América Latina, un exame cuantitativo e cualitativo. *Cuadernos de la CEPAL*, 73. Santiago do Chile, Chile: CEPAL, 1994.

COMINETTI, R., RUIZ, G. Evolución del gasto social en América Latina, 1980-1995. *Cuadernos de la CEPAL*, 73. Santiago do Chile, Chile: CEPAL, 1994.

COMISIÓN MUNDIAL SOBRE LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA GLOBALIZACIÓN (2004). Por una globalización justa: crear oportunidades para todos. Publicación de la Organización Internacional del Trabajo – OIT. Disponível em: <<http://www.ilo.org/public/spanish/wcsdg/docs/report.pdf>>. Acesso em: 05 jun. 2005.

CONSTANTINO, Núncia Santoro de. *Pesquisa Histórica e Análise de Conteúdo*: pertinência e possibilidade. Estudos Iberos Americanos, PUCRS, v. XXVIII, n.1, p. 183-194, jun. 2002.

CORREIO DO POVO, Porto Alegre, RS, 26 fev. 2005, *Vitrine*, p. 2.

COUDOUEL A.; HENTSCHEL, J. (2001). Os Dados da Pobreza e sua Medição *In*: BANCO MUNDIAL. *Estratégias para a Redução da Pobreza*. v. I. This page last update on march 26.2001. 2001a. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/poverty/portuguese/strategies>>. Acesso em: 17 dez. 2003.

COUTINHO, Carlos Nelson. *Contra a Corrente*: ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

COUTO, Berenice Rojas. *O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira*: uma equação possível? 2003. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

DEMO, Pedro. *Pobreza política*. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.

DEMO, Pedro. Combate à pobreza: desenvolvimento como oportunidade. *Coleção Educação Contemporânea*. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DEMO, Pedro. *Educação pelo Avesso*: assistência como direito e como problema. São Paulo: Cortez, 2000.

DORNELLES, Aline; REIS, Carlos Nelson dos. Exclusão Social: velhos e novos pontos de uma agenda permanente. *In*: REIS, Carlos Nelson dos. (Org.). *América Latina*: crescimento no comércio mundial e exclusão social. Porto Alegre: Dacasa/Palmarinca, 2001.

DOYAL, Len. A Theory of Human Need. *In*: BROCK, Gillian (Ed.). *Necessary Goods, Our Responsibilities to Meet Others Needs*. p. 253-275. New York: Rowman & Littlefield Publisher, 1998.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian. Direito à satisfação das necessidades. *In*: Lua Nova. *Revista de Cultura e Política*, n.33 – CEDEC, São Paulo: Brasiliense, 1994.

DOYAL, Len e GOUGH, Ian. *A Theory of Human Need*. London, MacMillan, 1991.

DRAIBE, Sônia Miriam. América Latina: o sistema de proteção social na década da crise das reformas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 30. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. UNICAMP, São Paulo, 1995.

DUBET, François. *Desigualdades Multiplicadas*. Ijuí, RS: Editora UNIJUI, 2003.

DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, estado e futuro do capitalismo*. 2 ed. Revista e ampliada. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (Coord.). *Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal*. IPEA. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n 547. Brasília, DF, fev. 1998a. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 07 out. 2003.

FERNANDES, Maria Alice da Cunha (Coord.). *Gasto Social das Três Esferas do Governo – 1995*. IPEA. Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para discussão n 598. Brasília, DF, out. 1998b. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 07 out. 2003.

FILGUEIRA, Carlos; PERI, Andrés. América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. *Série Población y Desarrollo* 54. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, junio 2004.

FIORI, José Luís. *O Vôo da Coruja: uma leitura não liberal da crise do estado desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.

FIORI, José Luís. *Os Moedeiros Falsos*. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

FIORI, José Luís. Globalização, hegemonia e império. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed., p. 87-150. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FIORI, José Luís. Introdução: de volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, José Luís. (Orgs.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3 ed., p. 11-46. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

FIORI, José Luís. Estados, Moedas e Desenvolvimento. In: FIORI, José Luís. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3. ed., p. 49-85. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000a.

FIORI, José Luís. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000b.

FIORI, José Luís. Introdução: depois da retomada da hegemonia. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. p. 09-35. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FIORI, José Luís. Sistema Mundial: império e pauperização para retomar o pensamento crítico latino-americano. In: FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. p. 39-75. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001a.

FIORI, José Luís. *60 Lições dos 90: uma década de neoliberalismo*. 2 ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.

FIORI, José Luís. *O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FIORI, José L.; MEDEIROS, Carlos (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

FMI. Internacional Monetary Fund. *Finanzas y Desarrollo*. Revista trimestral del FMI. Septiembre 2003, v. 40, n. 3. International Monetary Fund. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2003/09/index>>. Acesso em: 10 out. 2003.

GANUZA, Enrique. *Tendencias del Desarrollo y el Caribe en la Última Década – con una bibliografía anotada*. Disponível em: <<http://www.undp.org/rblanc/documents/poverty/elena>>. Acesso em: 23 set. 2003.

GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOHN, Maria da Glória. O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. *Coleção Questões de Nossa Época*. v. 123. São Paulo: Cortez, 2005.

GOLDMANN, Lucien. *Dialética da Cultura*. 2 ed. Tradução de Luiz Fernando Cardoso. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

GOLDMANN, Lucien. *Ciências Humanas e Filosofia*. 8 ed. Tradução de Lupe Cotrin Garande e José Artur Gianotti. São Paulo: DIFEL, 1980.

GORZ, André. *Adeus ao Proletariado – para além do socialismo*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Plano Estadual de Assistência Social – 2000-2003*. Porto Alegre: Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – Departamento de Assistência Social, dez. 1999.

HARVEY, David. *A Condição Pós-Moderna*. 5. ed. São Paulo: Edições Loyola, 1992.

HELLER, Agnes. *Teoría de las Necesidades en Marx*. Barcelona: Ediciones Península, 1996.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos*. O breve século XX: 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUBERMAN, Leo [1936]. *História da Riqueza do Homem*. 17 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

IAMAMOTO, Marilda V. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. São Paulo: Cortez, 1998.

IAMAMOTO, Marilda V. A Questão Social no Capitalismo. *Temporalis* 3, ano II. Brasília, ABEPSS, p. 09-32, jan-jun. 2001.

IANNI, Otávio. *O Labirinto Latino-Americano*. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

IANNI, Otávio. *A Era do Globalismo*. 5.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

INFORMACIÓN SUPLEMENTÁRIA (s/d). *Iniciativa para las Américas*. Disponível em: <[http://www.cip.cu/webcip/eventos/cumpre-ibero/dat\\_grales/inf-suplem/c-0196.html](http://www.cip.cu/webcip/eventos/cumpre-ibero/dat_grales/inf-suplem/c-0196.html)>. Acesso em: 10 nov. 2004.

JOVCHELOVITCH, Sandra. *Representações Sociais e Esfera Pública: a construção simbólica dos espaços públicos no Brasil*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

KLIKSBERG, Bernardo. *Falácias e Mitos do Desenvolvimento Social*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina: o debate adiado*. Tradução de Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2001a.

LA TORRE, Augusto (2003). *Legitimando a reforma*. Banco Mundial. Washington D.C., mar. 2003. Disponível em: <<http://wblno18.worldbank.org/lac/lacinfoclient.nsf>>. Acesso em: 10 fev. 2004.

LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Política Social no Neoliberalismo*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em Direção ao Passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Política Social no Neoliberalismo*. 2 ed., p. 151-178. São Paulo: Cortez, 1997a.

LORA, Eduardo. *Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo medirlo*. Research Department Working paper series; 348. Washington: Inter-American Development Bank, 1997. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 07 out. 2003.

LORA, Eduardo. *Una Década de Reformas Estructurales en América Latina: qué se há reformado y cómo medirlo (versão atualizada)*. Research Department Working papers series; 462. Washington: Inter-American Development Bank, 2001. Disponível em: <<http://www.iadb.org>>. Acesso em: 10 jan. 2005.

LÖWY, Michael. *As Aventuras de Karl Marx contra a Barão de Münchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento*. São Paulo: Busca Vida, 1987.

LÖWY, Michael. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. 2 ed. São Paulo: Cortez.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

LUNA, Sergio Vasconcelos de. *Planejamento de Pesquisa: uma introdução. Série Trilhas*. São Paulo: EDUC, 2000.

MACÊDO, Myrtes de Aguiar. Necessidades Humanas Básicas e Mínimos Sociais: uma reflexão crítica. In: *O Social em Questão*. v. 4, n. 4, p. 07-23. Rio de Janeiro: PUC/Departamento de Serviço Social, 1999.

MANDEL, Ernest. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Nova Cultura, 1985.

MANDEL, Ernest. *A Crise do Capital: os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ensaio; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1990.

MARINUCCI, Roberto; MILESI, Rosita. *Migrações Internacionais Contemporâneas*. 2005. mimeo.

MARTIN, Hans-Peter; SCHUMANN, Harold. *A Armadilha da Globalização: o assalto à democracia e ao bem-estar social*. 6 ed. São Paulo: Globo, 1999.

MARTINEZ, Jorge Calero. *La Incidencia Distributiva del Gasto Público Social*. Análisis general y tratamiento específico de la incidencia distributiva entre grupos sociales y entre grupos de edad. P.T. n. 20/01. Edita: Instituto de Estudios Fiscales. Universidad de Barcelona: Espanha, 2001. Disponível em: <<http://www.minhac.es>>. Acesso em: 23 mar. 2003.

MARTINS, José de Souza. *A Sociedade Vista do Abismo: novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais*. 2 ed., Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich [1848]. *Manifesto do Partido Comunista*. Prólogo de José Paulo Netto. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich [1845-1846]. *A Ideologia Alemã (I – Feuerbach)*. Tradução de José Carlos Bruni e Marcos Aurélio Nogueira. 5 ed. São Paulo: Hucitec, 1986.

MARX, Karl [1867]. *O Capital*. Crítica da economia política. v. I, tomos 1-2. São Paulo: Abril Cultural, 1983-1984.

MEDEIROS, Carlos Aguiar; SERRANO, Franklin. Padrões Monetários Internacionais e Crescimento. In: FIORI, José Luís (Org.). *Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. P. 119-151. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

MEDEIROS, Carlos Aguiar. Desenvolvimento Econômico, Distribuição de Renda e Pobreza. In: FIORI, José Luís; MEDEIROS, Carlos. (Orgs.). *Polarização Mundial e Crescimento*. p. 165-199. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MEDEIROS, Marcelo. *Os Ricos e a Formulação de Políticas de Combate à Desigualdade e à Pobreza no Brasil*. IPEA. Texto para discussão, n. 984. Brasília, DF, out. 2003.

MÉSZÁROS, István. *Produção Destrutiva e Estado Capitalista*. São Paulo: Ensaio, 1989.

MÉSZÁROS, István. *O Século XXI: socialismo ou barbárie*. São Paulo: Boitempo, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. *O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992.

MORLEY, Samuel. Efeitos del crecimiento y las reformas económicas sobre la distribución del ingreso em América Latina. *Revista de la CEPAL*, n. 71, Santiago do Chile, Chile: CEPAL, ago. 2000.

MORLEY, Samuel. *La Distribución de Ingreso en América Latina y el Caribe*. Publicación de Las Naciones Unidas. Santiago de Chile, Chile: CEPAL, 2000a.

MOSTAJO, Rossana. Gasto social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributivo en países seleccionado de América Latina y Caribe. *Série Reformas Económicas* 69. Santiago do Chile, Chile: CEPAL, 2000.

MOTA, Ana Elizabete. *Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90*. São Paulo: Cortez, 1995.

MUZIO, Gabriele. A Globalização como o Estágio de Perfeição do Paradigma Moderno: uma estratégia possível para sobreviver à coerência do processo. In: OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2. ed., p. 113-161. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

NACIONES UNIDAS. *Declaración del Milenio*. Resolución aprobada por la Asamblea General em 06-08 septiembre 2000. Disponível em: <<http://milleniumindicators.un.org>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

NACIONES UNIDAS. *Guía General para la Aplicación de la Declaración del Milenio*. Informe del Secretario General. 06 septiembre 2000a. Disponível em: <<http://milleniumindicators.un.org/unsd/mispa>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

NACIONES UNIDAS. *Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. 2001. Disponível em: <<http://milleniumindicators.un.org>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

NACIONES UNIDAS. *Informe de la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo*. 2002. Disponível em: <<http://milleniumindicators.un.org>>. Acesso em: 12 mai. 2004.

NETTO, José Paulo. Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal. *Coleção Questões de Nossa Época*. v. 20. São Paulo: Cortez, 1993.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. *Temporalis* 3, ano II, p. 41-50. Brasília, ABEPSS, jan-jun. 2001.

OCAMPO, José Antonio. Distribución de ingreso, pobreza y gasto social en América Latina. *Revista de La CEPAL*, n. 65, Santiago do Chile, Chile: CEPAL, ago. 1998. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva>>. Acesso em: 21 ago. 2004.

OCAMPO, José Antonio. Retomar la Agenda del Desarrollo. *Revista de La CEPAL*, n. 74, Santiago do Chile, Chile: CEPAL, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva>>. Acesso em: 21 ago. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Miami – Primeira Reunião de Cúpula das Américas*. Miami, Flórida, EUA, 1994. Disponível em: <[http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Miami/declara_p.asp)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Plano de Ação – Primeira Reunião de Cúpula das Américas*. Miami, Flórida, EUA, 1994a. Disponível em: <[http://www.ftaa.alca.org/Summits/Santiago/declara\\_p.asp](http://www.ftaa.alca.org/Summits/Santiago/declara_p.asp)>. Acesso em: 29 mai. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Santiago – Segunda Reunião de Cúpula das Américas*. Santiago do Chile, Chile, 1998. Disponível em: <[http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/declara\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/declara_p.asp)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Plano de Ação – Segunda Reunião de Cúpula das Américas*. Santiago do Chile, Chile, 1998a. Disponível em: <[http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/plan\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Santiago/plan_p.asp)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2001). *Declaração de Québec – Terceira Reunião de Cúpula das Américas*. Québec, Canadá. Disponível em: [http://www.ftaa-alca.org/Summits/Québec/declara\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Québec/declara_p.asp)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Plano de Ação – Terceira Reunião de Cúpula das Américas*. Québec, Canadá, 2001a. Disponível em: <[http://www.ftaa-alca.org/Summits/Québec/plan\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Québec/plan_p.asp)>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. *Declaração de Monterrey – Reunião Extraordinária de Cúpula das Américas*. Monterrey, México, 2004. Disponível em: <[http://www.ftaa-alca.org/Summits/Monterrey/declara\\_p.asp](http://www.ftaa-alca.org/Summits/Monterrey/declara_p.asp)>. Acesso em: 18 ago. 2004.

OCDE. ORGANIZAÇÃO DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Social Expenditure Database. (SOCX). 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/els/social/ex>>. Acesso em: 10 jan. 2005.

OLIVEIRA, Francisco de; PAOLI, Maria Célia (Orgs.). *Os Sentidos da Democracia: políticas do dissenso e hegemonia global*. 2 ed. Petrópolis, RJ: Vozes; Brasília: NEDIC, 2000.

OLIVEIRA, Mara; CAMARDELO, Ana. *Rede de Assistência Social: cadastramento, mapeamento e análise. O caso do município de Caxias do Sul*. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2001.

OLIVEIRA, Mara. *Projeto de Tese*. Apresentado à Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Exame de Qualificação, jun. 2004.

PASTORINI, Alejandra. A Categoria “Questão Social” em Debate. *Coleção Questões de Nossa Época*. v. 109. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara A. P. *Necessidades Humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais*. São Paulo: Cortez, 2000.

PEREIRA, Potyara A. P. Questão social, Serviço Social e Direitos de Cidadania. *Temporalis* 3, ano II, p. 51-61. Brasília, ABEPSS, jan.-jun. 2001.

PEREIRA, Potyara A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. p. 217-234. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001a.

PEREIRA, Potyara A. P. Estado e Regulação Social e Controle Democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Orgs.). *Política Social e Democracia*. p. 25-42. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001b.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Informes sobre Desenvolvimento Humano 1990-2003*. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 07 out. 2003.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 1997*. Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza. New York, USA, 1997. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Capítulo V – *Gasto Público e Gasto Social*. 1999. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 09 nov. 2003.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Superar la Pobreza Humana*. 2000. New York, USA. Disponível em: <<http://www.undp.org/povertyport/spanish>>. Acesso em: 04 maio 2004.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002*. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. New York, USA, 2002. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 10 jan. 2003.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2004*. Liberdade cultural num mundo diversificado. New York, USA, 2004. Disponível em: <<http://www.undp.org.br>>. Acesso em: 07 jan. 2005.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Da Primapagina. Nova York, 23 abr. 2004a. Disponível em: <<http://www.undp.org.br/impressão>>. Acesso em: 18 jun. 2004.

PNUD. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Boletín del Centro Internacional de Pobreza del Programa das Naciones Unidas para o Desarrollo. In: Focus, set. 2004b. Disponível em: <<http://www.undp.org/povertycentre>>. Acesso em: 10 jun. 2005.

POLITZER, Georges et al. *Princípios Fundamentais da Filosofia*. São Paulo: Hemus, [s.d.].

POLANYI, Karl. *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRATES, Jane Cruz. *O Planejamento da Pesquisa Social*. Porto Alegre, RS, [s.d.]. mimeo.

REIS, Carlos Nelson dos (Org.). *América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social*. Porto Alegre: Dacasa/Palmarinca, 2001.

REIS, Carlos Nelson. Exclusão social: multidimensionalidade de uma definição. *Revista Textos & Contextos*. Faculdade de Serviço Social. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. EDIPUCRS, 2003.

ROCHA, Sonia. *Pobreza no Brasil – afinal do que se trata?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-Neoliberalismo II: que estado para democracia?* Petrópolis, RJ: Vozes, Buenos Aires: CLACSO, 2001.

SADER, Emir (Comp.). *El Ajuste Estructural en América Latina*. Costos sociales y alternativas. Grupo de Trabajo Economía Internacional. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2001.

SALAMA, Pierre. *Pobreza e Exploração do Trabalho na América Latina*. São Paulo: Boitempo Editorial, 1999.

SALAMA, Pierre. Novas formas de pobreza na América Latina. In: GENTILI, Pablo (Org.). *Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. p. 180-222. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

SALINAS, Dario. O Estado Latino-Americano: notas para a análise de suas recentes transformações. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). *Estado e Política Social no Neoliberalismo*. 2 ed., p. 125-149. São Paulo: Cortez, 1997.

SAMPAIO JUNIOR, Plínio de Arruda. *Entre a Nação e a Barbárie: os dilemas do capitalismo dependente*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. *Desigualdade Reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SEN, Amartya. *Sobre Conceptos y Medidas de Pobreza*. Disponível em: <<http://www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen>>. Acesso em: 04 jan. 2004.

SENADO FEDERAL. CONORFE – Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. *Nota Técnica n. 52/2001*. Brasília, DF, 18 set. 2001. mimeo.

SERRANO, Franklin; MEDEIROS, Carlos, A. Padrões monetários internacionais e crescimentos. In: FIORI, José Luís. (Org.). *Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. 3 ed., p. 119-151. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

SIMIONATTO, Ivete; NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Pobreza e Participação: o jogo das aparências e as armadilhas do discurso das agências multilaterais. *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 66, ano XXII, p. 145-164. São Paulo: Cortez, jun. 2001.

SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LAS CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (2002). Disponível em: <<http://www.summit-americas.org/Esp-2002/proceso-cumbres.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2004.

SIZE, Pierre. *Dicionário da Globalização: a economia de “A” a “Z”*. Livraria e Editora Obra Jurídica Ltda.: Florianópolis, SC, 1997.

SOARES, Laura Tavares. *Os Custos Sociais do Ajuste Neoliberal na América Latina*. São Paulo: Cortez, 2000.

SOARES, Laura Tavares. *Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

SOARES, Laura Tavares. Desigualdades sociais na América Latina: as marcas do retrocesso neoliberal e o debate das alternativas. *Seminário Internacional Pós Neoliberalismo 3: Crise social e alternativa democrática na América Latina*. Laboratório de Políticas Públicas (LPP)/Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), set. 2002. Disponível em: <[http://www.desempregozero.org.br/artigos/desigualdades\\_sociais\\_na\\_america\\_latina.pdf](http://www.desempregozero.org.br/artigos/desigualdades_sociais_na_america_latina.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2005.

SOARES, Laura Tavares. O Desastre Social. *Série Os Porquês da Desordem Mundial*. Mestres explicam a globalização. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SODRÉ, Nelson Werneck. *A Farsa do Neoliberalismo*. 3 ed. Rio de Janeiro: Graphia, 1996.

SOLA, Lourdes *et al* (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. São Paulo: Unesp, 2001.

STALLINGS, Bárbara; PERES, Wilson. *Crescimento, Emprego e Equidade: o impacto das reformas econômicas na América Latina e Caribe*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

SUNKEL, Osvaldo. Globalização, neoliberalismo e a reforma do Estado. *In: SOLA, Lourdes et al* (Orgs.). *Sociedade e Estado em Transformação*. p. 173-195. São Paulo: Unesp, 2001.

STIGLITZ, Joseph E. *More Instruments and Broader Goals: moving toward the Post-Washington Consensus*. UNE-WIDER, Helsinki, 07 jan. 1998. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/socecon/>>. Acesso em: 25 jan. 2004.

STIGLITZ, Joseph E. *A Globalização e seus Malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. *(Des)Ajuste Global e Modernização Conservadora*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição; MELIN, Luiz Eduardo. Pós-Escrito 1997: a reafirmação da hegemonia norte-americana. *In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís*. (Orgs.). *Poder e Dinheiro: uma economia política da globalização*. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

TAVARES, Maria da Conceição. Império, Território e Dinheiro. *In: FIORI, José Luís. (Org.). Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

TAVARES, Maria da Conceição [1964]. Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil. *In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (Org.). Cinquenta anos de Pensamento na CEPAL*. v. I. Tradução de Vera Ribeiro. p. 217-237. Rio de Janeiro: Record, 2002.

TEIXEIRA, Francisco José Soares. O Neoliberalismo em Debate. *In: TEIXEIRA, Francisco J. S.; OLIVEIRA, Manfredo Araújo de (Org.). Neoliberalismo e Reestruturação Produtiva: novas determinações do mundo do trabalho*. p. 195-252. São Paulo: Cortez; Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1996.

TELLES, Vera da Silva. *Pobreza e Cidadania*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 2001.

THERBORN, Göran. Dimensões da Globalização e a Dinâmica das (Des)igualdades. *In: GENTILI, Pablo (Org.). Globalização Excludente: desigualdade, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis, RJ: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000.

TITELMAN, Daniel y UTHOFF, Andras. El papel del aseguramiento en la protección social. *Revista de la CEPAL n. 81*, Santiago de Chile, Chile: CEPAL, diciembre 2003.

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. *In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). Estado e Política Social no Neoliberalismo*. 2 ed., p. 71-89. São Paulo: Cortez, 1997.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.

UNITED NATIONS. *Department of Economic and Social Affairs: gateway to social powery and development*. Word summit for social desenvolvimento Copenhagen. 1995. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/sodex/wssd/index.html.wordsummitforsocialdesenvolvimentoCopenhagen1995>>. Acesso em: 06 mai. 2004.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. *A Americanização (Perversa) da Seguridade Social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas*. 2 ed. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. O Silencioso Desmonte da Seguridade Social no Brasil. *In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara A. P. (Org.). Política Social e Democracia*. p. 173-195. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

VIEIRA, Evaldo. *Os Direitos e a Política Social*. São Paulo: Cortez, 2004.

VUSKOVIC, Pedro. *La Crisis en América Latina*. Un desafío continental. México, Siglo XXI-Universidad de las Naciones Unidas, 1990, mimeo.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. A Questão Social no Contexto da Globalização: o caso latino-americano e caribenho. *In: WANDERLEY, Mariângela Belfiori; BÓGUS, Lucia; YAZBEK,*

Maria Carmelita (Orgs.). *Desigualdade e a Questão Social*. p. 17-50. São Paulo: EDUC, 2000.

WILLIAMSON, John. *Latin American Adjustment: how much happened?* Institute International Economics. Washington, D.C., 1990.

WILLIAMSON, John. (1993). La Democracia y el “Consenso de Washington”. In: *Colección Estudios e Informes*. n. 15. “La Caixa”. Caja de Ahorros y pensiones de Barcelona. Servicio de Estudios. Barcelona, Espanha, 1999. Disponível em: <<http://www.pdfs.lacaixa.comunicacions.com/wils/wppopdfp.nsf/vico/ee15>>. Acesso em: 10 dez. 2003.

WILLIAMSON, John; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo (Org.). *Depois do Consenso de Washington: retomando o crescimento e a reforma na América Latina*. São Paulo: Saraiva, 2004.

WOOLCOCK, Michael. *La Importancia del Capital Social para Comprender os Resultados Económicos y Sociales*. Banco Mundial, Washington, D.C., 2001. Disponível em: <<http://poverty.worldbank.org/files/13031>>. Acesso em: 10 abr. 2005.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. Cortez: São Paulo, 1993.

YAZBEK, Maria Carmelita. Pobreza e Exclusão Social: expressões da questão social no Brasil. *Temporalis* 3, ano II, p. 33-40. Brasília, ABEPSS, jan-jun. 2001.

## APÊNDICE 1

### PRIMEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS (Miami, EUA, de 09 a 11 de dezembro de 1994)

#### **DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS/PLANO DE AÇÃO**

A declaração de princípios constitui o “[...] conjunto de compromissos abrangentes que se reforçam entre si, visando à obtenção de resultados concretos. Em consonância com o Plano de Ação [...] nós nos comprometemos a implementá-los sem proteções” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

#### *Avaliação realizada*

- “Nossos povos nunca estiveram em melhores condições de expressar suas aspirações e de compartilhar suas experiências” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- “Aproximadamente metade da população do Hemisfério ainda vive em condições de pobreza” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).
- “Grandes segmentos da sociedade no nosso Hemisfério, em particular mulheres, minorias, deficientes, grupos indígenas, refugiados e pessoas deslocadas, não foram preparados para participar plenamente da vida econômica” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).
- “Apesar dos marcantes avanços registrados no Hemisfério, as limitações de acesso aos serviços de saúde e a qualidade dos mesmos tiveram como resultado uma mortalidade materno-infantil persistentemente alta, principalmente entre grupos rurais de baixa renda e grupos indígenas” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 13).
- “Nosso Hemisfério contém mais da metade da biodiversidade do mundo” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 18).
- “[...] apesar do progresso substancial no tratamento dos problemas da dívida no Hemisfério, o elevado ônus da dívida externa ainda obstrui o desenvolvimento de alguns de nossos países” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- “O desenvolvimento de conceitos e normas de direitos humanos tem registrado grande progresso no Hemisfério, mas sua implementação ainda revela sérias imperfeições” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 2).
- “Os países do Hemisfério começaram uma nova era de crescimento econômico. Esta [...] baseia-se em maior cooperação econômica, comércio mais livre e mercados abertos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 9).

- “Nosso progresso econômico contínuo depende de políticas econômicas adequadas, de um desenvolvimento sustentável e setores privados dinâmicos. **Elemento essencial para a prosperidade é o comércio sem barreiras, sem subsídios**, sem práticas desleais e com fluxo crescente de investimentos produtivos. A **eliminação de obstáculos ao acesso ao mercado** de bens e serviços entre nossos países promoverá nosso crescimento econômico. Uma economia mundial em expansão também aumentará nossa prosperidade interna. **O livre-comércio e a integração econômica progressiva são fatores essenciais** para elevar os padrões de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2, grifo nosso).

### **Compromissos assumidos**

- Fazer avançar a prosperidade, os valores e as instituições democráticas e a segurança do Hemisfério.
- Consolidar os laços de cooperação e transformar as aspirações do Hemisfério em realidade.
- Estabelecimento da ALCA até 2005: eliminação progressiva das barreiras comerciais e de investimento, facilitando a integração das economias menores e a elevação de seu nível de desenvolvimento.
- Melhoria de indicadores em educação (até 2010): índices de 100% de conclusão do nível primário; matrícula mínima de 75% no nível secundário; erradicação do analfabetismo; prevenção à evasão escolar.
- Reduzir a mortalidade infantil em um terço até 2000, considerando os níveis de 1990.

Na Declaração de Miami, há a afirmação da assunção do compartilhamento de um “[...] compromisso ardoroso com as práticas democráticas, a integração econômica e a justiça social” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1). Para isso, os chefes de Estado e de governo:

- nomearam a OEA e o BID para ajudar os países a implementarem o Plano de Ação, recorrendo à OPAS, à CEPAL e a organizações subregionais de integração;
- instauraram a OEA e o BID para estabelecer/fortalecer programas e estudos, conforme o apropriado, visando à promoção e à observância dos direitos humanos; ao encorajamento da filantropia responsável e confiável; ao intercâmbio cultural; ao combate à corrupção (regulamentos governamentais, compras públicas, arrecadação tributária, administração da justiça, processos eleitorais e legislativos, etc.); à preparação de listagem de

- regulamentações nacionais de capital; a projetos relacionados com a eficiência de energia e energia renovável, a melhora da sustentabilidade ambiental de fontes convencionais de energia, de acordo com a racionalidade econômica; ao financiamento de projetos nacionais e regionais qualificados sobre biodiversidade e prevenção da poluição;
- propuseram-se a realizar reuniões e conferências de “alto nível”<sup>447</sup> para tratar dos vários temas concernentes à promoção da participação política nacional, como intercâmbio comercial, mercados de capitais, trabalho, energia, educação, transportes, telecomunicações, ações de combate à entorpecentes e contra o crime, desenvolvimento sustentável, saúde, ciência e tecnologia;
  - projetaram solicitar a cooperação e a participação dos setores privado e trabalhista, dos partidos políticos, das instituições acadêmicas e de outros setores e organizações não-governamentais, de forma a executar as propostas (nacionais e regionais) referenciadas na Declaração, fortalecendo o pacto entre sociedade e governo.

Além disso, reiteraram suas adesões:

- aos princípios do Direito Internacional;
- aos propósitos consagrados na Carta das Nações Unidas e na Carta da Organização dos Estados Americanos;
- aos princípios de igualdade soberana dos Estados de não intervenção, de auto-determinação e de solução pacífica de controvérsias;
- ao reconhecimento da heterogeneidade e da diversidade dos recursos e das culturas do Hemisfério;
- aos compromissos assumidos na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro, Brasil, 1992) e na Conferência Global sobre Desenvolvimento Sustentável de pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (Barbados, 1994);
- à Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança;
- à Convenção das Nações Unidas sobre o tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas (1988);
- às normas disciplinares multilaterais, endossando a implementação plena e rápida da Rodada Uruguai;

---

<sup>447</sup> Reuniões de “alto nível” referem-se a reuniões de ministros, conferências temáticas, grupos de trabalho cobrindo áreas temáticas e grupos de negociação.

- às estratégias constantes no Compromisso para incentivar a cooperação solidária e a erradicação da pobreza, aprovadas pela assembléia da OEA;
- aos objetivos de saúde materno-infantil da Conferência da Criança (1990), Acordo Nariño (1994), Conferência das Nações Unidas sobre População e Desenvolvimento (1994);
- às Convenções Quadro sobre Mudança de Clima (1994) e Diversidade Biológica;
- a instrumentos internacionais relacionados aos direitos humanos;
- ao definido na Convenção Internacional das Nações Unidas para eliminar todas as formas de discriminação contra a mulher e da Convenção Interamericana para prevenir, punir e erradicar a violência contra a mulher.

Objetivos a serem perseguidos

- 1 – Preservação e fortalecimento de democracias das Américas.
- 2 – Promoção da prosperidade mediante a integração econômica e o livre-comércio.
- 3 – Erradicação da pobreza e da discriminação no Hemisfério.
- 4 – Garantia do desenvolvimento sustentável e conservação do nosso ambiente natural para as gerações futuras.

Para o cumprimento dos objetivos e das diretrizes contidas na declaração de princípios, os países representados na reunião elaboraram um plano de ação, definindo o que se denominou premissas norteadoras a cada um dos objetivos, bem como os passos a serem dados para a execução destes (ações a serem desenvolvidas).

## OBJETIVO 1 – PRESERVAÇÃO E FORTALECIMENTO DE DEMOCRACIAS DAS AMÉRICAS

### Premissas norteadoras do objetivo

- Fortalecimento da democracia.
- Promoção e proteção aos direitos humanos.
- Revigoramento da sociedade/participação comunitária.
- Promoção dos valores culturais do Hemisfério.
- Combate à corrupção.
- Combate ao problema das drogas ilícitas e crimes conexos.
- Eliminação da ameaça do terrorismo nacional e internacional.
- Fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério Ocidental.

### Definições vinculadas ao objetivo

- O fortalecimento, o exercício efetivo e a consolidação da democracia foram considerados as prioridades políticas.
- “A expansão e consolidação da democracia nas Américas oferecem uma oportunidade de valorizar as tradições de paz e as relações de cooperação que têm predominado entre os países do Hemisfério Ocidental. O nosso objetivo é **fortalecer a confiança mútua que contribua para a integração econômica e social** de nossos povos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6, grifo nosso).
- “[...] a democracia representativa é indispensável para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região. É o único sistema político que garante o respeito aos direitos humanos e o estado de direito e salvaguarda à diversidade cultural, ao pluralismo, ao respeito pelos direitos das minorias e à paz nas nações e entre elas” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).
- “A democracia baseia-se, dentre outros fundamentos, em eleições livres e transparentes e inclui o direito de todos os cidadãos a participar do governo. A **democracia e o desenvolvimento reforçam-se mutuamente**” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1, grifo nosso).
- “Uma democracia é avaliada pelos direitos de que desfrutam os segmentos menos favorecidos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 2).
- “[...] uma democracia vigorosa requer ampla participação em questões públicas” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).

- “Uma sociedade civil sólida e diversificada, organizada de várias formas e em diversos segmentos, incluindo indivíduos, setor privado, setor trabalhista, partidos políticos, setor acadêmico e outros setores e organizações não governamentais, imprime profundidade e durabilidade à democracia” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).
- “O desenvolvimento cultural é um elemento fundamental e integral do desenvolvimento nas Américas e tem capacidade inerente para enriquecer as nossas sociedades e para gerar maior compreensão entre nossos países” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).
- “A corrupção, tanto no setor público quanto no privado, enfraquece a democracia e solapa a legitimidade dos governos e instituições” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).
- A corrupção é “[...] fator de desintegração social e de formação do sistema econômico que solapa a legitimidade das instituições democráticas” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).
- “Todos os aspectos da administração pública numa democracia devem ser transparentes e abertos ao exame público” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).
- As drogas “[...] representam uma séria ameaça às sociedades, às economias de livre mercado e às instituições democráticas do Hemisfério” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).
- “O uso de drogas impõe imensos custos sociais; o dinheiro, a renda do tráfico de drogas representam uma drenagem efetiva do crescimento econômico; e os grandes traficantes e as organizações criminosas põem em perigo a segurança de nossos povos por meio da corrupção, intimidação e violência” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).
- “O terrorismo [...] constitui uma violação sistemática e deliberada dos direitos individuais e uma agressão à própria democracia” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6).

## QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 1

OBJETIVO 1 – PRESERVAÇÃO E FORTALECIMENTO DE DEMOCRACIAS DAS AMÉRICAS
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><b><i>Fortalecimento da democracia</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo ao diálogo entre grupos sociais.</li> <li>• Promoção da participação dos grupos de base na solução dos problemas locais.</li> <li>• Apoio às iniciativas da OEA no sentido de:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– modernização do Estado, através de reformas que agilizem, reduzam e simplifiquem as regulamentações e os procedimentos governamentais e tornem as instituições mais democráticas e responsáveis;</li> <li>– promoção e consolidação da democracia representativa;</li> <li>– constituição de um poder judiciário independente, aspecto imprescindível a um sistema jurídico eficaz e a uma democracia duradoura;</li> <li>– promoção da participação de organizações comunitárias na democracia local;</li> <li>– intercâmbio hemisférico de tecnologias relativas a processos eleitorais; de experiências de democratização das organizações parlamentares e judiciárias e de outras reformas;</li> <li>– prestação de assistência a reformas governamentais de administração da justiça, modernização técnica dos órgãos legislativos, simplificação de regulamentos governamentais;</li> <li>– intercambiar tecnologia de processos eleitorais; assistência a reformas e mudanças governamentais (modernização técnica do Legislativo e do Judiciário, simplificação das normatizações governamentais);</li> <li>– efetivação de acessibilidade universal à justiça por toda a sociedade de maneira expedita e eficiente;</li> <li>– promoção da “reconciliação nacional” (compreensão, diálogo e reconciliação política interna).</li> </ul> </li> </ul>
<p><b><i>Promoção e proteção aos direitos humanos</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso universal à justiça.</li> <li>• Formulação de programas para promoção e observância dos direitos humanos.</li> <li>• Reforma do sistema judiciário e outras instituições.</li> <li>• Construção de programas educativos – informação à população sobre suas obrigações em relação ao respeito aos direitos de outrem.</li> <li>• Promoção de políticas garantidoras do pleno exercício dos direitos humanos, da liberdade e da não-discriminação da mulher, da pessoa portadora de deficiência, da criança, do migrante e de sua família, das populações indígenas.</li> <li>• Fortalecimento de leis de proteção dos direitos dos grupos minoritários, assegurando a não-discriminação e a ativa participação cívica destes.</li> <li>• Apoio à iniciativas da OEA que contribuam em ações de proteção aos direitos humanos.</li> <li>• Correção das condições desumanas nas prisões e redução do número de detidos à espera de julgamento.</li> <li>• Desenvolvimento de treinamento a policiais e forças de segurança, com vistas a reduzir o potencial de violações de direitos humanos.</li> </ul>
<p><b><i>Revigoração da sociedade/participação comunitária</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Adoção de medidas que melhorem a participação de grupos tradicionalmente marginalizados</b> – mulheres, jovens, índios, população empobrecida.</li> <li>• Estabelecimento de legislação jurídica e reguladora que possibilite recebimento de apoio técnico e financeiro inclusive de instituições privadas.</li> <li>• Promoção de ações facilitadoras à sociedade civil organizada de receber fundos, de gestar e controlar recursos públicos.</li> <li>• Fortalecimento da participação dos diferentes grupos sociais nas atividades políticas, econômicas e sociais reconhecendo as importantes contribuições de indivíduos e associações na solução dos problemas locais, na manutenção de um governo democrático e eficiente e para a promoção da cooperação entre os povos do Hemisfério.</li> <li>• Encorajamento à “[...] <b>filantropia responsável e confiável e participação cívica em assuntos de política pública</b>” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 3).</li> </ul>
<p><b><i>Promoção de valores culturais do Hemisfério</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo a intercâmbios entre organizações públicas e privadas (universidades, museus, centros de arte e literatura) e agentes culturais privados que ressaltem a diversidade cultural do Hemisfério, reconhecendo o valor da cultura local, contribuindo para melhoria da compreensão da mesma.</li> <li>• Criação de medidas facilitadoras de intercâmbios culturais e fluxos de informação cultural e histórica dentro dos países e entre eles.</li> </ul>

#### *Combate à corrupção*

- A “[...] modernização do Estado, incluindo a desregulamentação, privatização e simplificação dos procedimentos governamentais reduz as oportunidades de corrupção” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4).
- Instalação de reformas que tornem as ações governamentais transparentes e abertas ao exame público.
- Criação e fortalecimento de mecanismos que facilitem o acesso público à informação, permitindo supervisão externa (da sociedade) das funções internas de governo: de procedimentos investigativos e aplicação da lei; regulamentações e processos de compras públicas, arrecadação tributária, administração da justiça e processos eleitorais e legislativos.
- Impulso a discussões abertas sobre os problemas que enfrentam os governos.
- Estabelecimento de normas, medidas eficazes e severas penas para os servidores públicos, impedindo o enriquecimento ilícito e a utilização da função pública em benefício de interesses particulares.
- Adoção e aplicação de medidas de combate ao suborno e atos de corrupção “[...] em todas as transações financeiras ou comerciais com o Hemisfério” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 4), incluindo extradição e processo dos indivíduos acusados.
- Desenvolvimento de mecanismos de cooperação entre as áreas judiciária e bancária, possibilitando uma reação rápida e eficaz nas investigações internacionais sobre corrupção.

#### *Combate ao problema das drogas ilícitas e crimes conexos*

- Adoção de uma abordagem integrada e equilibrada no Hemisfério, que reduza o uso, a produção e o tráfico de drogas.
- Construção de ampla estratégia hemisférica com novos métodos de aplicação da lei capazes de interromper as redes de tráfico e de lavagem de dinheiro, confiscando ativos resultantes dessas atividades criminosas e processando pessoas envolvida em tais atividades.
- Identificação, de forma individual ou coletiva, das redes de tráfico.
- Incentivo às organizações financeiras para informarem às autoridades competentes sobre transações vultosas e suspeitas.
- Formulação de procedimentos efetivos que possibilitem compilação de informações provenientes de instituições financeiras.
- Organização de programas para prevenir e reduzir a demanda e o consumo de drogas e reabilitar toxicômanos.
- Assunção de estratégias nacionais efetivas e ambientalmente adequadas à prevenção ou à redução substancial do plantio e do processamento de cultivos, criando alternativas econômicas viáveis contra a produção de drogas.
- Atenção especial ao controle de precursores químicos e estratégias abrangentes de interdição de drogas.
- Fortalecimento de ações de controle de armas de fogo, munições e explosivos, evitando o desvio dos mesmos para traficantes e organizações criminosas.
- Realização de uma conferência hemisférica, com o objetivo de arrecadar recursos para programas alternativos que contribuam na contenção da produção, do tráfico e do uso ilícito de drogas.
- Realização de uma conferência global sobre combate aos entorpecentes.

#### *Eliminação da ameaça do terrorismo nacional e internacional*

- Efetivação de medidas para combater e eliminar o terrorismo em todas as suas formas, utilizando todos os meios legais, em qualquer lugar das Américas.
- Ataque ao crime organizado e aos entorpecentes ilícitos, uma vez que os mesmos exercem “[...] efeitos deletérios sobre nossas economias, valores éticos, saúde pública e tecido social” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).
- Promoção de acordos bilaterais e sub-regionais protetores dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – processar terroristas, punir atividades terroristas.
- **Cumprimento dos tratados de extradição.**

#### *Fortalecimento da confiança mútua entre os países do Hemisfério Ocidental*

- Incentivo ao diálogo regional, promovendo o fortalecimento da confiança mútua, valorizando as tradições de paz e as relações de cooperação, para a integração econômica e social dos povos das Américas.
- Realização da Conferência Regional sobre medidas de fortalecimento da confiança (Chile, 1995).

FONTE: Declaração de Miami e Plano de Ação. Primeira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1994 e 1994a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 2 – PROMOÇÃO DA PROSPERIDADE MEDIANTE A INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E O LIVRE-COMÉRCIO

### Premissas norteadoras do objetivo

- Livre-comércio nas Américas.
- Desenvolvimento e liberalização dos mercados de capitais.
- Infra-estrutura hemisférica.
- Cooperação no campo da energia.
- Infra-estrutura de telecomunicações e informação.
- Cooperação em ciência e tecnologia.
- Turismo.

### Definições vinculadas ao objetivo

- A busca da prosperidade dar-se-á “[...] por meio de mercados abertos, da integração hemisférica e do desenvolvimento sustentável” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).
- “Ao procurarmos a integração econômica e o livre comércio no Hemisfério, **reforçamos nosso sólido compromisso com as normas e disciplinas multilaterais**” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6, grifo nosso).
- “O livre-comércio e uma maior integração econômica são fatores essenciais para o desenvolvimento sustentável” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7).
- “À medida que prosseguir a integração econômica no Hemisfério, estaremos assegurando, de forma crescente, a observância e promoção dos direitos do trabalhador conforme definidos pelas convenções internacionais pertinentes” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7).
- “A disponibilidade de capital a taxas competitivas é essencial para financiar o investimento do setor privado – um elemento vital do desenvolvimento econômico” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 7).
- “O Desenvolvimento do Hemisfério depende de medidas urgentes de estrutura, inclusive alocação prioritária de recursos financeiros [...] com a participação ativa tanto do setor público quanto do privado. A intensificação do fluxo de capital privado produtivo para projetos econômica e ambientalmente adequados tem se tornado cada vez mais vital para todos os países do Hemisfério, à medida que o crescimento das fontes oficiais de capital deixou de acompanhar o ritmo das necessidades da área” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 9).

- “A infra-estrutura de informação de um país – telecomunicações, tecnologia da informação rádio e difusão – é elemento essencial do desenvolvimento da estrutura de informação” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 10).
- “O desenvolvimento sustentável requer cooperação hemisférica no campo da energia” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 9).
- “Há necessidade de reavaliar a interação em curso no seio dos mecanismos regionais de infra-estrutura e cooperação sobre ciência e tecnologia; de impulsionar uma cooperação melhor; de reduzir barreiras à colaboração, de aumentar a demanda de tecnologia, de divulgar informação sobre oportunidades tecnológicas utilizando novos avanços na tecnologia da informação e, de modo geral, de melhorar a comunicação entre as principais organizações de ciência e tecnologia, pesquisadores da região e médias e pequenas empresas com crescente base tecnológica” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 11).
- “O turismo é importante para nossas economias e valioso para a promoção da compreensão entre os povos” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).
- O progresso econômico contínuo depende de políticas econômicas adequadas, desenvolvimento sustentável e setores privados dinâmicos (OEA, Declaração de Miami, 1994).
- São elementos essenciais ao crescimento econômico, à elevação dos padrões de vida e à melhoria das condições de trabalho o comércio sem barreiras, sem subsídios e sem práticas desleais, a integração econômica, o fluxo crescente de investimentos produtivos, a economia mundial em expansão e a proteção ao meio ambiente (OEA, Declaração de Miami, 1994).
- A constituição da ALCA significa que “[...] as barreiras ao comércio e ao investimento serão progressivamente eliminadas” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 2

<p>OBJETIVO 2 – PROMOÇÃO DA PROSPERIDADE POR MEIO DA INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E DO LIVRE-COMÉRCIO</p> <p><i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i></p>
<p><i>Livre-Comércio nas Américas</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação “[...] plena e rápida da Rodada Uruguai, negociações multilaterais ativas na [...] OMC, acordos comerciais bilaterais e sub-regionais e outros acordos comerciais compatíveis com as disposições do GATT/OMC e que não levantem barreiras a outros países” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 6).</li> <li>• Maximização da abertura de mercado por meio de altos níveis de disciplina.</li> <li>• Empenho na obtenção de acordos “equilibrados e abrangentes” em relação a barreiras tarifárias e não tarifárias que afetam o intercâmbio de bens e serviços; à agricultura; a subsídios; a investimento; a direitos de propriedade intelectual; a aquisição governamental; a barreiras técnicas ao comércio; a salvaguardas; a regras de origem; a <i>antidumping</i> e direitos compensatórios; a padrões e procedimentos sanitários e fitossanitários; à solução de controvérsias e política de concorrência.</li> <li>• Instrução à OEA, com apoio do BID e da CEPAL, de “[...] prestar assistência na sistematização de dados na região e a continuar o seu estudo sobre acordos de integração econômica no Hemisfério [...]” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 8).</li> </ul>
<p><i>Desenvolvimento e liberalização dos mercados de capitais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Formação da Comissão de Assuntos Financeiros Hemisféricos com a função de examinar e promover a liberalização progressiva da movimentação de capital e da integração dos mercados de capitais e de examinar problemas relativos à dívida no Hemisfério.</li> <li>• Preparação, em conjunto com o BID, de uma lista de regulamentações nacionais de capital, promovendo transparência e apoio às discussões.</li> </ul>
<p><i>Infra-estrutura hemisférica</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento de mecanismos que tratem das questões relativas a empréstimos e investimentos (a ser realizado pelos bancos multilaterais).</li> <li>• Abertura ao investimento privado – nacional e internacional – em projetos de infra-estrutura.</li> </ul>
<p><i>Cooperação no campo da energia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desenvolvimento da “[...] indústria energética no Hemisfério, coerente com as estratégias energéticas nacionais de custo mínimo e com as atividades descritas na Parceria para uso sustentável de energia” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 10).</li> <li>• Promoção da parceria hemisférica para o uso sustentável de energia em relação a crescimento econômico sustentável, a estudos que aumentem a eficiência do uso de energia, àquele que promovam o investimento, o capital e o uso de mecanismos financeiros inovadores de investimento no setor energético e ao uso de tecnologias eficientes e não poluentes.</li> </ul>
<p><i>Infra-estrutura de telecomunicações e informação</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo a investimentos do setor privado, promovendo a concorrência no setor, implantando regimes reguladores flexíveis, fomentando a diversidade de conteúdos, inclusive cultural e lingüística, proporcionando aos fornecedores de serviço e informação acesso às redes de informação e assegurando serviço universal a todos os membros da sociedade.</li> <li>• Criação de medidas que tornem a informação governamental mais publicamente disponível por meios eletrônicos.</li> <li>• Exame às formas de disponibilização e interoperacionalidade de ligações com as redes internacionais, facilitando o comércio, aperfeiçoando a educação e melhorando o acesso aos cuidados da saúde.</li> <li>• Incentivo ao acesso a redes internacionais – principais universidades, bibliotecas, hospitais e órgãos públicos.</li> </ul>
<p><i>Cooperação em ciência e tecnologia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Impulso a uma melhor cooperação, redução de barreiras, divulgação de informações sobre oportunidades tecnológicas, melhoria da comunicação entre organizações, pesquisadores e médias e pequenas empresas da região.</li> <li>• Utilização de mecanismos multilaterais da região que tratem da “vasta gama de interesses comuns” nessa área – melhoria de treinamento técnico profissional, desenvolvimento de políticas nacionais e regionais, padronização de normas técnicas, desenvolvimento de tecnologia ambiental.</li> <li>• Compartilhamento de informações sobre ciência e tecnologia no Hemisfério.</li> </ul>
<p><i>Turismo</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Incentivo a iniciativas de turismo na região.</b></li> </ul>

FONTE: Declaração de Miami e Plano de Ação. Primeira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1994 e 1994a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

### OBJETIVO 3 – ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA DISCRIMINAÇÃO NO HEMISFÉRIO

#### Premissas norteadoras do objetivo

- Acesso universal à educação.
- Acesso equitativo aos serviços básicos de saúde.
- Fortalecimento do papel da mulher na sociedade.
- Estímulo à pequena e microempresa.
- Capacetes brancos - corpo de emergência e desenvolvimento.

#### Definições vinculadas ao objetivo

- “É politicamente intolerável e moralmente inaceitável que certos segmentos de nossas populações sejam marginalizados e não compartilhem integralmente dos benefícios do crescimento. Visando alcançar maior justiça social para todos os povos, assumimos o compromisso de trabalhar individual e coletivamente para melhorar o acesso à educação de qualidade e aos cuidados básicos de saúde, bem como erradicar a pobreza extrema e o analfabetismo” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- “Uma participação mais ampla dos pobres nas economias da região, acesso aos recursos produtivos, apoio adequado a meios de proteção sociais, maiores investimentos no capital humano são mecanismos importantes para ajudar a eliminar a pobreza” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).
- “A alfabetização universal e o acesso à educação em todos os níveis, sem distinção de raça, origem nacional ou sexo, constituem a base indispensável do desenvolvimento social e cultural sustentável, do crescimento econômico e da estabilidade democrática” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 12).
- Os resultados da “[...] estabilidade democrática e do crescimento econômico devem ser acessíveis a todos, sem discriminação por motivo de raça, sexo, origem nacional ou filiação religiosa” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- É necessário concentração de esforços na “[...] melhoria dos direitos democráticos e do acesso às populações indígenas e suas comunidades aos serviços sociais” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- “O fortalecimento do papel da mulher na sociedade reveste-se de importância fundamental não somente para a sua total realização num contexto de igualdade e justiça, mas também

para alcançar um desenvolvimento verdadeiramente sustentável” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).

- “É essencial fortalecer as políticas e programas que melhorem e ampliem a participação da mulher em todas as esferas da vida política, social e econômica e que melhorem o acesso a recursos básicos necessários para o pleno gozo dos seus direitos fundamentais. Atender às necessidades da mulher significa, em grande parte, contribuir com a redução da pobreza e das desigualdades” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 14).
- “A pequena e a microempresa contribuem com grande percentagem do emprego das pessoas de baixa renda, entre as quais figuram particularmente mulheres, e com considerável percentagem do produto interno bruto dos nossos países. O fortalecimento do apoio à pequena e microempresa é elemento essencial para o desenvolvimento sustentável e equitativo” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 15).
- “A iniciativa dos ‘capacetes brancos’ baseia-se na convicção de que um esforço internacional concentrado dos países desenvolvidos e em desenvolvimento pode facilitar a erradicação da pobreza e fortalecer a capacidade de resposta humanitária rápida da comunidade internacional a necessidades urgentes de caráter humanitário, social e de desenvolvimento” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 16).
- Alcance de maior justiça social através da melhoria do acesso à educação de qualidade e aos cuidados básicos de saúde, da erradicação da pobreza extrema e do analfabetismo.
- Criação de oportunidades de emprego para melhoria de renda, salários e condições de trabalho; investir “no povo”, para que todos tenham “[...] oportunidade de realizar todas as suas potencialidades, uma vez que prosperidade compartilhada contribui com estabilidade, paz duradoura e democracia” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- Fortalecimento do papel da mulher em todos os seus aspectos da vida política, social e econômica, como forma de redução da pobreza e das desigualdades sociais; fomento da democracia e do desenvolvimento sustentável.
- Melhoria do “[...] atendimento das necessidades da população, especialmente das necessidades das mulheres e dos grupos mais vulneráveis” (populações indígenas, crianças, idosos, deficientes e minorias)” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 1).

### QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 3

OBJETIVO 3 – ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA DISCRIMINAÇÃO NO HEMISFÉRIO
<p><i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i></p> <p><i>Acesso universal à educação</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Acesso à educação (parceria entre setores públicos e privados, sociedade civil e apoio de instituições multinacionais):<ul style="list-style-type: none"><li>– primária universal e de qualidade;</li><li>– superior, com reforço à qualidade da mesma.</li></ul></li><li>• Melhoria de indicadores:<ul style="list-style-type: none"><li>– construção de estratégias de superação das deficiências nutricionais dos estudantes da escola primária (melhorando sua capacidade de aprendizagem).</li></ul></li><li>• Treinamentos e capacitações:<ul style="list-style-type: none"><li>– melhorarias no treinamento de recursos humanos, através da preparação técnica e profissional de professores (vitais para a melhoria da qualidade e da equidade da educação);</li><li>– treinamento profissionalizante de trabalhadores para a educação de adultos (com apoio de instituições privadas e multinacionais), “[...] incorporando iniciativas de tornar essa educação mais relevante para as necessidades do mercado e dos empregadores” (OEA, Plano de Ação, 1994, p. 13).</li></ul></li><li>• Cooperações:<ul style="list-style-type: none"><li>– entre as instituições de ensino superior, na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos necessários ao desenvolvimento sustentável;</li><li>– parceria continental, constituindo um fórum consultivo aos governos (atores não-governamentais, comunidade empresarial, doadores e organizações internacionais), objetivando a reforma da política educacional e o direcionamento mais eficiente de recursos.</li></ul></li><li>• Gestão:<ul style="list-style-type: none"><li>– apoio à descentralização na tomada de decisões – pais, educadores, líderes comunitários, autoridades públicas – incluindo medidas que assegurem o financiamento adequado.</li></ul></li></ul> <p><i>Acesso equitativo aos serviços básicos de saúde</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Acesso:<ul style="list-style-type: none"><li>– Universal e não discriminatório aos serviços básicos, incluindo programas de educação sanitária e cuidados de saúde preventivos.</li></ul></li><li>• Programas:<p>Pacote básico de serviços clínicos preventivos e de saúde pública compatível com as recomendações da OMS, da OPS, do BIRD e do Plano de Ação da Conferência das Nações Unidas sobre população e desenvolvimento (1994) em:</p><ul style="list-style-type: none"><li>– saúde infantil;</li><li>– saúde materno e reprodutiva, incluindo atenção pré e pós-natal;</li><li>– informação e serviços de planejamento familiar;</li><li>– informação e serviços de prevenção do HIV/AIDS;</li><li>– informação e programas de combate às principais causas da mortalidade infantil, de combate a endemias e doenças transmissíveis.</li></ul></li><li>• Cooperação:<ul style="list-style-type: none"><li>– Fortalecimento da Rede interamericana sobre economia e financiamento da saúde, composta por autoridades públicas, representantes do setor privado, instituições e atores não-governamentais, doadores e acadêmicos.</li></ul></li><li>• Gestão:<ul style="list-style-type: none"><li>– atualização de planos nacionais de ação ou programas de reformas do setor de saúde. “As reformas abrangerão serviços comunitários para os pobres, os deficientes e os grupos indígenas; infra-estrutura mais vigorosa em saúde pública; meios alternativos de financiamento, gestão e prestação de serviços; garantia de qualidade e maior utilização de atores e organizações não governamentais” (OEA, Plano de Ação, 1994, p. 14);</li><li>– busca de fontes de financiamento para dar conta do programa de prevenção e combate ao HIV/AIDS.</li></ul></li></ul>

#### ***Fortalecimento do papel da mulher na sociedade***

- Criação de programas/medidas que:
  - tratem e reduzam a violência contra a mulher;
  - promovam a realização do potencial da mulher, melhorando sua produtividade por meio de educação, treinamento, capacitação profissional e emprego (além das ocupações tradicionais), para que as mesmas alcancem independência econômica;
  - assegurem acesso igual ao mercado de trabalho, aos sistemas de previdência social, aos sistemas de crédito e à aquisição de bens e terras.
- Cooperação:
  - que inclua o enfoque de gênero no diferentes projetos hemisféricos;
  - fortalecimento da Comissão Interamericana de Mulheres;
  - intensificação de programas em prol da mulher, via organizações financeiras e técnicas regionais e internacionais.
- Gestão:
  - inclusão do enfoque de gênero no planejamento do desenvolvimento;
  - promoção de estratégias que veiculem a participação das mulheres nos processos decisórios em todas as esferas da vida política, social e econômica.

#### ***Estímulo às pequenas e microempresas***

- desenvolvimento e implementação de programas de desregulamentação e simplificação administrativa e financeira.
- habilitação das empresas no sentido de torná-las mais competitivas na economia global – obtenção de informações sobre tecnologias apropriadas (especialmente as ambientalmente adequadas), mercados, processos, matérias-primas e sistemas de gerenciamento.
- acesso à assistência técnica e treinamento, possibilitando a participação desse setor na economia global, via exportação de seus produtos e serviços.
- fortalecimento da capacidade institucional do setor financeiro que atende a essas empresas.
- incentivo à cooperação entre essas empresas, habilitando-as a usufruírem das vantagens da economia de escala, sem perderem as características próprias.
- fortalecimento das relações entre instituições públicas, privadas e mistas que apóiam esse setor – programas de informação, treinamento, assistência técnica, financiamento e organização de associações.
- recomendação às organizações multilaterais de desenvolvimento a apoiarem às pequenas e microempresas.

#### ***Capacetes brancos – corpo de emergência e desenvolvimento***

- Estabelecimento, organização e financiamento de um corpo de voluntários para trabalhar no nível nacional e estar de prontidão à disposição de outros países do Hemisfério e, futuramente, das Nações Unidas, através de:
  - atividades de prevenção, socorro e reabilitação;
  - cooperação técnica, social e de desenvolvimento, com vistas a reduzir os efeitos de desastres naturais, necessidades e emergências sociais e de desenvolvimento.
- Os países, a partir da criação do corpo de voluntários nacionais, assumem as seguintes responsabilidades:
  - seleção e treinamento de recursos humanos;
  - financiamento do corpo de voluntários, incentivando a iniciativa privada (empresas, fundações e instituições financeiras regionais para formar o corpo de voluntários);
  - prontidão do envio imediato de voluntários especializados, onde houver necessidade.

FONTE: Declaração de Miami e Plano de Ação. Primeira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1994 e 1994a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

#### OBJETIVO 4: GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE PARA AS FUTURAS GERAÇÕES

##### Premissas norteadoras do objetivo

- Parceria para o uso sustentável de energia.
- Parceria para a biodiversidade.
- Parceria para a prevenção da poluição.

##### Definições vinculadas ao objetivo

- “O progresso social e a prosperidade só poderão ser sustentados se os nossos povos viverem em um ambiente sadio e se nossos ecossistemas e recursos naturais forem geridos cuidadosamente e responsavelmente” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).
- “Os Governos e o setor privado devem promover maior acesso a serviços energéticos confiáveis, limpos e de custo mínimo, por meio de atividades e projetos que satisfaçam os requisitos econômicos, sociais e ambientais no contexto das metas do desenvolvimento nacional sustentável [...]” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 17).
- “Para sustentar o desenvolvimento econômico e social do Hemisfério, devemos intensificar os esforços no sentido de compreender, avaliar e usar de forma sustentável [a] base de recursos vivos. Devemos agir agora para incrementar a capacidade técnica e gerencial e conscientizar a opinião pública a respeito das ações nacionais e internacionais nessa área” (OEA, Plano de Ação, 1994a, p. 18).

## Quadro-Síntese do Objetivo 4

OBJETIVO 4 – GARANTIA DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E CONSERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE PARA AS FUTURAS GERAÇÕES
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<b>Parceria para o uso sustentável da energia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Identificação e implementação de projetos que reduzam as emissões de gases que criam o efeito estufa.</li><li>• Intercâmbio de experiências.</li><li>• Programas de treinamento e intercâmbio de recursos humanos e informações.</li><li>• Utilização de instituições financeiras multilaterais e outras entidades públicas e privadas no financiamento de programas nacionais e regionais.</li><li>• Financiamentos prioritários a projetos economicamente viáveis – energia renovável não convencional, eficiência de energia e energia convencional limpa.</li><li>• Ações de desincentivo do desperdício de energia.</li><li>• Cooperação com o setor privado e comunidades rurais e isoladas de programas de eletrificação rural, levando em consideração a utilização de fontes renováveis de energia.</li></ul>
<b>Parceria para a biodiversidade</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento e implementação de políticas, técnicas, estratégias e programas de avaliação, conservação e uso sustentável de recursos da biodiversidade (terrestres, marinhos, zonas costeiras), integradas a atividades relevantes de desenvolvimento econômico (silvicultura, agricultura, gestão de zonas costeiras). As ações deverão considerar a dimensão social e o impacto das mesmas.</li><li>• Consideração aos impactos exercidos sobre o meio ambiente nas ações de bem estar social e prosperidade econômica.</li><li>• Preparação de planos e programas de fortalecimento e gestão dos parques e reservas, gerando benefícios econômicos, sociais e ecológicos para a população local.</li><li>• Apoio a mecanismos e iniciativas de educação e treinamento ao uso de recursos da biodiversidade, bem como ao seu gerenciamento.</li><li>• Apoio à Aliança Centro-Americana para o Desenvolvimento Sustentável.</li><li>• Apoio às reuniões regionais sobre desenvolvimentos sustentável.</li><li>• Incentivo a formas de mobilização dos membros da comunidade na formulação de políticas que envolvam a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.</li></ul>
<b>Parceria para a prevenção da poluição</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Formulação de políticas, leis e regulamentos ambientais que assegurem que a integração econômica ocorra de maneira ambientalmente sustentável.</li><li>• Incentivo a formas de mobilização dos membros da comunidade na formulação e na consolidação de políticas sobre impacto ambiental, na aplicação das legislações de proteção do meio ambiente.</li><li>• Fortalecimento de capacidade técnica e institucional para abordagem de prioridades em matéria ambiental – pesticidas, contaminação por chumbo, prevenção da poluição e redução de riscos.</li><li>• Melhoria da qualidade do ar, da água, de saneamento e de problemas ambientais urbanos.</li><li>• Acesso à água potável.</li><li>• Criação de programas de conscientização da população.</li><li>• Formação de “[...] pactos de cooperação que fortaleçam capacidade dos países: prevenir e controlar a poluição; proteger ecossistemas; usar recursos biológicos de maneira sustentável; promover a produção e o [...] uso limpo, eficiente e sustentável de energia” (OEA, Declaração de Miami, 1994, p. 2).</li></ul>

FONTE: Declaração de Miami e Plano de Ação. Primeira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1994 e 1994a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

No Plano de Ação (1994), há o estabelecimento de uma diretriz específica, ligada à importância das parcerias entre setores público e privado no desenvolvimento do Plano. Essas parcerias devem ser efetivadas através do fortalecimento da democracia e da sociedade civil, da promoção e da proteção dos direitos humanos e dos valores culturais, do acesso universal à

educação e do acesso equitativo a serviços básicos de saúde, de parcerias para o uso sustentável de energia, biodiversidade e prevenção da poluição, da cooperação em ciência e tecnologia, do combate à corrupção, da infra-estrutura hemisférica, do estímulo às pequenas e microempresas, e do corpo de emergência e desenvolvimento.

#### REFERÊNCIAS

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1994). *Declaração de Miami – Primeira Reunião de Cúpula das Américas* (Miami, Flórida, EUA). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1994a). *Plano de Ação – Primeira Reunião de Cúpula das Américas* (Miami, Flórida, EUA). Disponível em: <<http://www.latinidade.hpg.id.com.br/alcaacao.htm>>. Acesso em: 29 maio 2004.

## *APÊNDICE 2*

SEGUNDA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS  
(Santiago, Chile, de 18 a 19 de abril de 1998)

### DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS/ PLANO DE AÇÃO

#### *Objetivo da reunião*

“[...] continuar o diálogo e fortalecer a cooperação” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1) iniciado na Primeira Reunião de Cúpula, em Miami, Flórida, EUA (1994).

#### *Avaliação realizada*

Os chefes de Estado e de governo dos países da América identificaram resultados positivos nos quatro anos entre uma Conferência de Cúpula e outra (1994-98), atribuindo-os “[...] aos esforços constantes e cooperativos [dos] países [americanos] para **promover a prosperidade por meio da maior integração econômica e da abertura das economias**” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1, grifo nosso). Consideraram que:

- a democracia e o diálogo político foram fortalecidos;
- foi alcançado, no Hemisfério, maior estabilidade econômica e progresso em direção à justiça social;
- as relações hemisféricas atingiram “maturidade”, o que foi imputado ao grau de coincidência entre as políticas de abertura comercial e a vontade de impulsionar um processo contínuo de integração hemisférica;
- ocorreram benefícios econômicos reais nas Américas, “[...] **resultantes do comércio mais aberto**, da transparência dos regulamentos econômicos, das **políticas econômicas sólidas e baseadas no mercado**, e dos esforços, por parte do setor privado, para aumentar sua competitividade” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1, grifo nosso);
- de maneira geral, houve uma tendência ao crescimento acelerado, inflação decrescente, **maiores oportunidades e confiança no mercado global**;
- novas parcerias formaram-se e/ou expandiram-se entre os países;
- “A integração hemisférica é complemento necessário das políticas nacionais para superar os problemas pendentes e alcançar maior grau de desenvolvimento” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “A globalização oferece grandes oportunidades para o progresso de nossos países e abre novos campos de cooperação para a comunidade hemisférica. Não obstante, pode também levar a um aumento de diferenças entre os países e no interior de nossas sociedades. Com

firme determinação de aproveitar os benefícios e de enfrentar os desafios da globalização, daremos especial atenção aos países e aos grupos sociais mais vulneráveis de nosso Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

- “[...] o crescimento positivo observado nas Américas nos últimos anos ainda não solucionou os problemas de desigualdade e de exclusão social” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “A superação da pobreza continua a ser o maior desafio que nosso Hemisfério enfrenta” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “A pobreza extrema e a discriminação continuam afligindo as vidas de muitas de nossas famílias e impedindo sua contribuição potencial para o progresso de nossas nações” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 12).
- “Constatamos que a paz, valor essencial para a convivência, é uma realidade no Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

O tema central da Reunião foi a Educação, compreendida como “[...] fator determinante para o desenvolvimento político, social, cultural e econômico de nossos povos” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).

### **Compromissos assumidos**

- Redobrar “[...] esforços para continuar as reformas destinadas a melhorar as condições de vida dos povos das Américas e alcançar uma comunidade solidária” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- Confiando que a ALCA elevará o bem estar dos povos americanos, inclusive a população menos favorecida, “[...] instruímos nossos Ministros responsáveis por Comércio a iniciarem as negociações sobre a ALCA” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “Reafirmamos nossa determinação em concluir as negociações sobre a ALCA, no mais tardar, até 2005 [...]” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “O acordo da ALCA será equilibrado, amplo, congruente com a [...] OMC e constituirá um compromisso único” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- Cumprimento do acordo estabelecido na Conferência de Kyoto, no Japão no que concerne à mudança climática.

- “[...] facilitar o acesso a todos os habitantes das Américas à educação pré-escolar, primária, secundária e superior, e faremos da aprendizagem um processo permanente” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “[...] reiteramos os compromisso da Cúpula de Miami de assegurar, para o ano 2010, o acesso a uma educação primária de qualidade e a permanência na escola de 100% das crianças menores, bem como o acesso, para pelo menos 75% dos jovens, à educação secundária de qualidade, com porcentagens cada vez maiores de jovens que terminem a escola secundária; e assumimos a responsabilidade de oferecer oportunidades de educação ao longo da vida à população em geral. Ao cumprir essas metas, estamos certos de que daremos aos nossos povos os instrumentos, habilidade e conhecimentos necessários e adequados para desenvolverem as capacidades que lhes assegurem melhores condições de competitividade e produtividade exigidas pelas economias contemporâneas e para contribuírem como dignos cidadãos para suas respectivas sociedades” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- “Colocaremos a ciência e a tecnologia a serviço da educação, a fim de assegurar graus crescentes de conhecimento e para que os educadores alcancem os mais altos níveis de aperfeiçoamento” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “[...] reafirmamos nosso compromisso de investir maiores recursos nessa importante área [educação] e de encorajar a sociedade civil a participar do desenvolvimento da educação” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “As decisões adotadas por nossos Ministros de Educação, na Conferência de Mérida, México [...] respondem à nossa vontade [...]. Para dar continuidade a nossas decisões na matéria e consolidá-las, determinamos que se realize uma nova Conferência, que terá lugar na cidade de Brasília, Brasil, no mês de julho deste ano” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “[...] intensificaremos nossos esforços para promover reformas democráticas em nível regional e local, proteger os direitos dos trabalhadores migrantes e de suas famílias, melhorar as capacidades de nossos sistemas judiciários e Ministérios do Trabalho para atender às necessidades de nossos povos e encorajar uma sociedade civil firme e ativa” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 3).
- “Acreditamos que a integração econômica, o investimento e o livre-comércio são fatores essenciais para elevar os padrões de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente. Esses temas serão levados em

- consideração à medida que avancemos com o processo de integração econômica nas Américas” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- “Assumimos o compromisso de fortalecer as capacidades dos governos regionais e locais, [...] e de promover uma participação mais ativa da sociedade civil” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
  - “Combateremos todas as formas de discriminação no Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
  - “A igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres e o objetivo de assegurar uma participação dinâmica da mulher em todas as áreas de atividades em nossos países são tarefas prioritárias” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
  - “Aprofundaremos a educação para a democracia e implementaremos as ações necessárias para transformar as instituições de governo em estruturas mais participativas” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
  - “Encorajamos a resolução pacífica de controvérsias” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
  - “Daremos novo impulso contra a corrupção, a lavagem de dinheiro, o terrorismo, o tráfico de armas e o problema das drogas [...] trabalharemos conjuntamente para assegurar que os criminosos não encontrem refúgio seguro em nenhuma parte do Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

#### Objetivos a serem perseguidos

- 5 – Educação: a chave para o progresso.
- 6 – Preservação e fortalecimento da democracia.
- 7 – Integração econômica e livre-comércio.
- 8 – Erradicação da pobreza e da discriminação.

## **OBJETIVO 1 – EDUCAÇÃO: A CHAVE PARA O PROGRESSO**

### Premissas norteadoras do objetivo

Financiamento, estratégias de cooperação horizontal multilateral e seguimento.

### *Definições vinculadas ao objetivo*

- “O compromisso hemisférico com a educação se expressa em abrangentes processos de reforma em todos os níveis do sistema educativo; tem por fundamento os amplos consensos em relação aos problemas enfrentados pela educação, bem como o compromisso e o esforço compartilhados de toda a sociedade para superá-los” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- Princípios: equidade, qualidade, pertinência e eficiência.
- Equidade: “[...] criação de condições que assegurem à população oportunidades de receber serviços educativos de qualidade, reduzindo, de forma significativa, os efeitos decorrentes da desigualdade social e econômica, da deficiência e da discriminação étnica, cultural e de gênero” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- Qualidade: “[...] implica atingir altos níveis e desenvolvimento cognitivo, competências, habilidades e atitudes éticas” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- Pertinência: “[...] capacidade dos sistemas educativos de responder às necessidades e aspirações da sociedade como um todo, considerando sua diversidade social, cultural, étnica e lingüística” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- Eficiência: “[...] aporte dos recursos suficientes a serem utilizados de modo ótimo para que se alcancem melhores resultados educativos” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- “Ao cumprir [as] metas de educação [até 2010], estamos certos de que daremos aos nossos povos os instrumentos, habilidades e conhecimentos necessários e adequados para desenvolverem capacidades que lhes assegurem melhores condições de competitividade e de produtividade exigidas pelas economias contemporâneas e para contribuírem como dignos cidadãos para suas respectivas sociedades” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- “[...] reconhecendo a importância central da educação como fundamento do desenvolvimento, acordamos, [...] promover a alocação dos recursos necessários ao investimento em educação para alcançar níveis cada vez maiores de equidade, qualidade, pertinência e eficiência nos processos educativos, com ênfase no uso ótimo dos recursos na maior participação de outros atores sociais” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 1

### OBJETIVO 1 – EDUCAÇÃO: A CHAVE PARA O PROGRESSO

#### *Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

##### *Questões gerais*

- Implementação de políticas compensatórias:
  - desenvolvimento de programas específicos para “[...] grupos em desvantagem nas áreas de educação” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1): analfabetismo funcional, condições socioeconômicas;
  - prioridade a estratégias educativas para a primeira infância, “[...] por contribuírem mais diretamente para os planos de luta contra a pobreza” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
  - ênfase nas mulheres, minorias e populações vulneráveis.
- Implementação de políticas intersetoriais:
  - de saúde, educação e nutrição.
- Estabelecimento de sistemas de avaliação da qualidade da educação:
  - medição do desempenho dos agentes educativos, das inovações, dos elementos articulados à aprendizagem;
  - pesquisa e organização de indicadores que permitam planejar, executar e avaliar a melhoria da qualidade, tendo como critério a equidade; estabelecer critérios e metodologias de coleta de informações que permitam comparações no Hemisfério.
- Especial atenção aos padrões de leitura e escrita, à matemática e às ciências.
- Fortalecimento **da formação, da educação e da capacitação para o trabalho**:
  - treinamento profissionalizante específico;
  - preparação “[...] baseada do reforço das competências gerais para o desempenho produtivo” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1);
  - criação de mecanismos possibilitadores de certificação profissional aos trabalhadores, via educação formal e experiência no trabalho;
  - inclusão de ações capacitadoras de habilidades empresariais, envolvendo distintos setores (na perspectiva de aumentar opções e possibilidades de emprego).
- Estratégias educativas focadas em ações multiculturais:
  - construção de modelos interculturais bilingües, com populações indígenas e grupos migrantes;
  - que veiculem, desde a educação básica, o respeito e a consideração à diversidade cultural dos povos;
  - expansão do conhecimento das diversas línguas faladas no Hemisfério.
- Estratégias educativas:
  - contribuidoras da formação de valores e princípios democráticos, dos direitos humanos, da igualdade entre sexos, da paz, da convivência tolerante, de respeito ao meio ambiente e aos recursos naturais.
- Treinamentos e capacitações:
  - desenvolvimento de programas de valorização e profissionalização de docentes e administradores, conjugando “[...] formação para o trabalho e treinamento no trabalho” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- Gestão:
  - reforço aos processos de descentralização e fomento a melhores formas de participação comunitária e familiar;
  - articulação entre escola e comunidade, via tecnologia, estabelecendo vínculos no Hemisfério;
  - maior disponibilização de materiais didáticos através de colaboração de órgãos públicos e privados.
- Acesso nos sistemas educativos:
  - a novas tecnologias de informação e comunicação;
  - a programas de educação à distância e redes de informação;
  - a métodos pedagógicos atualizados e professores capacitados para utilizar novas tecnologias;
  - com atenção especial “[...] ao imperativo ético de incluir os setores mais vulneráveis da população” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 1).
- Cooperações:
  - através de intercâmbio de instituições, estudantes, docentes, pesquisadores e administradores de educação e de tecnologias de comunicação, inovações pedagógicas e de gestão.

##### *Financiamento, estratégias de cooperação horizontal multilateral e seguimento*

- Instruídos o BID, o Banco Mundial, a CEPAL e a OEA, dentre outras agências nacionais e multilaterais de cooperação técnica e financeira a:
  - proporcionarem apoio a programas e iniciativas que dobrem o aporte de novos empréstimos para a educação primária e secundária nos próximos três anos;
  - estabelecerem um fundo regional especial que contribua na elevação do rendimento e de padrões educativos em toda a região;
  - desenvolverem e fortalecer a cooperação regional em áreas como educação à distância;
  - reconhecerem as contribuições do setor privado, das fundações filantrópicas e das organizações não--governamentais pertinentes.
- Instruída a OEA a promover, articular e facilitar a colaboração e os esforços (via reuniões ministeriais) que implementem os compromissos desse plano de ação.

FONTE: Declaração de Santiago e Plano de Ação. Segunda Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1998; 1998a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## **OBJETIVO 2 – PRESERVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA, DA JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS**

### *Premissas norteadoras do objetivo*

- Democracia e direitos humanos.
- Educação para a democracia.
- Sociedade civil.
- Trabalhadores migrantes.
- Fortalecimento das administrações municipais e regionais.
- Corrupção.
- Financiamento de campanhas eleitorais.
- Prevenção e controle de consumo indevido e do tráfico de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e de outros delitos conexos.
- Terrorismo.
- Fomento da Confiança e da segurança entre os Estados.
- Fortalecimento do sistema judiciário e dos órgãos judiciais.
- Modernização do Estado na administração das matérias trabalhistas.

### *Definições vinculadas ao objetivo*

- “O fortalecimento da democracia é uma prioridade hemisférica essencial” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 3).
- “A força e o sentido da democracia representativa residem na participação ativa dos indivíduos, em todos os níveis da vida cidadã. A cultura democrática deve chegar a toda nossa população” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- Preocupação primordial dos governos: o respeito e a promoção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de toda a população.
- “[...] uma administração de justiça independente, eficiente e eficaz tem papel essencial no processo de consolidação da democracia, fortalece sua institucionalidade, garante a igualdade de todos os seus cidadãos e contribui para o desenvolvimento econômico” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- O plano de ação destaca a “[...] valiosa contribuição da sociedade civil por meio de suas diferentes organizações nos campos da prevenção do consumo indevido, do tratamento, da reabilitação e da reinserção na sociedade dos viciados em drogas” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 7).

- A paz é “[...] valor essencial para a convivência humana” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 2

OBJETIVO 2 – PRESERVAÇÃO E FORTALECIMENTO DA DEMOCRACIA, DA JUSTIÇA E DOS DIREITOS HUMANOS
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><i>Democracia e direitos humanos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição e desenvolvimento de políticas que promovam e protejam os direitos humanos e as liberdades fundamentais universalmente reconhecidos, sem distinção de raça, gênero, idioma, nacionalidade ou religião.</li> <li>• As definições e ações de proteção aos direitos humanos deverão ser organizadas com a participação da sociedade civil.</li> <li>• Garantia, a todos os cidadãos, do devido processo legal, incluindo presunção de inocência e respeito a garantias constitucionais.</li> <li>• Empenho na melhoria das condições carcerárias.</li> <li>• Desenvolvimento de programas de educação sobre direitos humanos para funcionários da administração da Justiça.</li> <li>• Exame às legislações nacionais, eliminando disposições que permitam qualquer modalidade de discriminação entre os indivíduos.</li> <li>• Busca da igualdade jurídica entre homens e mulheres (até 2002): trabalho, propriedade, sucessão, custódia de menores, etc.</li> <li>• Combate à violência doméstica.</li> <li>• Adoção de medidas (de caráter legal, educativo e social), de proteção a crianças e adolescentes: combate a abuso físico e sexual, ao tráfico, à prostituição e à exploração infantil em todas as suas formas.</li> <li>• Garantia da liberdade de expressão, informação e opinião.</li> <li>• Fortalecimento da cooperação internacional no que concerne à proteção a crianças e adolescentes em situação de risco social.</li> <li>• Aperfeiçoamento do sistema interamericano de promoção e proteção aos direitos humanos.</li> <li>• Constituição de programas de cooperação (utilizando tecnologias avançadas de informação e com apoio de organismos internacionais competentes) que capacitem o efetivo policial e penitenciário, que remediem as condições desumanas das prisões e reduzam ao mínimo os presos à espera de julgamento; e aperfeiçoamento da educação em direitos humanos para juizes, magistrados e diferentes funcionários da administração da Justiça.</li> </ul>
<p><i>Educação para a democracia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporação, dentro dos projetos educativos, de objetivos e conteúdos constituidores da cultura democrática em todos os níveis, formadores de valores éticos, condutas solidárias e probidade.</li> <li>• Incentivo à participação da família, de professores, alunos e comunicadores sociais no processo de concepção e prática de projetos educativos formadores de valores democráticos.</li> </ul>
<p><i>Sociedade civil</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Promoção de maior participação da sociedade civil nos assuntos públicos, inclusive implementando mecanismos de participação e aparato jurídico e institucional.</li> <li>– Estímulo à formação de “organizações responsáveis, transparentes e sem fins lucrativos” e outras organizações da sociedade civil, inclusive programas de voluntários.</li> </ul>
<p><i>Trabalhadores migrantes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Garantia de direitos humanos a todos os migrantes, trabalhadores migrantes e suas famílias.</li> <li>– Adoção de medidas que veiculem a conscientização pública, na perspectiva da erradicação de violações aos direitos humanos e discriminação racial, xenofobia e intolerância.</li> <li>– Proteção jurídica, nas condições de trabalho, iguais à dos trabalhadores nacionais.</li> <li>– Reconhecimento dos direitos de cidadania e nacionalidade dos filhos de todos os trabalhadores migrantes.</li> <li>– Promoção de medidas que veiculem o respeito à identidade cultural de todos os migrantes.</li> </ul>
<p><i>Fortalecimento das administrações municipais e regionais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Estabelecimento e/ou fortalecimento de mecanismos para a participação de grupos da sociedade na tomada de decisões locais – <b>audiências públicas, orçamento participativo, fomento da transparência nas operações financeiras nacionais e infranacionais</b>, dentre outros.</li> <li>– Treinamentos que fortaleçam a capacidade de gestão administrativa.</li> <li>– Transferências de receitas estaduais e federais e acesso ao mercado privado de capitais para ampliação de serviços públicos de qualidade.</li> <li>– Compartilhamento de experiências e informações, com apoio da OEA, do BID e do BIRD, que fortaleçam as administrações.</li> </ul>
<p><i>Corrupção</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação das ações estabelecidas no Programa Interamericano para combate à corrupção (1996).</li> <li>• Elaboração de código de conduta para funcionários públicos e titulares de cargos públicos.</li> <li>• Estudo sobre a lavagem de ativos ou rendimentos provenientes da corrupção.</li> <li>• Realização de campanhas de difusão sobre os valores éticos sustentadores do sistema democrático.</li> <li>• Efetivação de medidas de combate à corrupção, suborno e práticas ilícitas.</li> </ul>

#### *Financiamento de campanhas eleitorais*

- Adoção de normas internas que regulem as contribuições para as campanhas eleitorais.
- Adoção de medidas impeditivas e contribuições financeiras derivadas do crime organizado e do tráfico ilícito de drogas; ações que assegurem transparência na origem das contribuições.

#### *Prevenção e controle do consumo indevido e do tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e de outros delitos conexos*

- Fortalecimento dos esforços nacionais e da cooperação internacional:
  - aperfeiçoando políticas e programas de prevenção ao uso de drogas, aumentando as ações comunitárias, educacionais e para grupos mais vulneráveis, tais como crianças e jovens, que eliminem os estímulos financeiros do tráfico ilícito;
  - em programas de tratamento, reabilitação e reinserção, minorando os efeitos associados ao abuso de drogas;
  - em áreas como coleta e análise de dados, padronização de sistemas de medição do consumo ilícito, capacitação técnica e científica e intercâmbio de experiências;
  - através do desenvolvimento de campanhas de conscientização social dos riscos e dos graves efeitos do abuso de drogas para os indivíduos, a família e a sociedade e das atividades criminosas do comércio de drogas;
  - na melhoria dos mecanismos de cooperação relacionados ao julgamento e à extradição dos indivíduos acusados de delitos de tráfico ilícito de entorpecentes e substâncias psicotrópicas e de outros delitos conexos;
  - no reforço aos mecanismos de controle e de intercâmbio de informação nacionais e internacionais, para impedir o tráfico ilícito, o desvio de precursores químicos e a lavagem de rendimentos e de bens;
  - impedindo e combatendo o tráfico ilícito transnacional de armas de fogo e munições, aperfeiçoando o rastreamento das armas de fogo empregadas em atividades criminosas;
  - no estabelecimento de procedimento objetivo de responsabilidade compartilhada entre os países: prevenir e combater os aspectos relativos às drogas e a seus delitos conexos;
  - na eliminação dos cultivos ilícitos, mediante apoio aos programas nacionais de desenvolvimento alternativo, bem como de erradicação e interdição.

#### *Terrorismo*

- Constituir medidas que previnam, combatam e eliminem o terrorismo.

#### *Fomento da confiança e da segurança entre os Estados*

- Estímulo ao diálogo regional com vistas a revitalizar e a fortalecer as instituições do Sistema Interamericano.
- Apoio aos pequenos Estados insulares, para enfrentar suas preocupações especiais de segurança, que incluem aspectos econômicos, financeiros e ambientais, levando em conta sua vulnerabilidade e nível de desenvolvimento.
- Encorajamento a ações internacionais de caráter humanitário para a detecção e a remoção de minas que ameaçam a população civil e para reabilitar a terra em sua capacidade produtiva, bem como dar assistência às vítimas.
- Conscientização da população civil quanto ao perigo das minas.
- Transparência em matéria de políticas de defesa, modernização das forças armadas e aperfeiçoamento do registro de armas convencionais das Nações Unidas.
- Melhoria nas formas de cooperação, com os esforços das Nações Unidas de manutenção da paz.
- Desenvolvimento de programas de cooperação, para enfrentar desastres naturais e operações humanitárias de busca e resgate.
- Empreender esforços para assegurar a solução pacífica dos conflitos e das controvérsias pendentes.
- Combate ao crime organizado.

#### *Fortalecimento do Sistema Judiciário e dos órgãos judiciais*

- Acesso de todas as pessoas à Justiça, em particular daquelas de baixa renda, adotando medidas que confirmam maior transparência, eficiência e eficácia ao trabalho do Judiciário.
- Realização das reformas institucionais necessárias que garantam a proteção integral dos direitos da infância e da adolescência, para atender às obrigações estabelecidas na Convenção das Nações Unidas e em outros instrumentos internacionais sobre os Direitos da Criança.
- Criação ou fortalecimento de órgão jurisdicional especializado em matéria de família.
- Estabelecimento de um centro de estudos de justiça das Américas, tendente a facilitar o aperfeiçoamento dos recursos humanos na área da Justiça, o intercâmbio de informação e outras formas de cooperação técnica no Hemisfério.
- Cooperação judiciária e jurisdicional mútua, efetiva e ágil, particularmente no que se refere às extradições, à solicitação de entrega de documentos e de outros meios de promover o intercâmbio, em nível bilateral ou multilateral, nessas matérias, incluindo acordos relativos aos programas de proteção de testemunhas.

#### *Modernização do Estado na administração de matérias trabalhistas*

- Os governos devem melhorar as informações sobre o mercado de trabalho e as condições de segurança e saúde no local de trabalho.
- Especial atenção à incorporação da força de trabalho de grupos marginalizados socialmente, incluindo as mulheres, as minorias, a juventude, os deficientes e outras populações vulneráveis, levando em consideração suas necessidades específicas.

FONTE: Declaração de Santiago e Plano de Ação. Segunda Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1998; 1998a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

### **OBJETIVO 3 – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E LIVRE-COMÉRCIO**

#### Premissas norteadoras do objetivo

- ALCA.
- Ações adicionais (fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros, ciência e tecnologia, cooperação energética regional, mudança de clima e infra-estrutura hemisférica).

#### Definições vinculadas ao objetivo

- “A volatilidade dos mercados de capital confirma nossa decisão de fortalecer a supervisão bancária no Hemisfério, bem como estabelecer normas em matéria de divulgação e de revelação de informações para bancos” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- Consideraram como imprescindível a proteção ao “[...] meio ambiente com base no desenvolvimento sustentável que permita ao ser humano uma vida sã e produtiva em harmonia com a natureza” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “O processo de negociação da ALCA será transparente e levará em conta as diferenças nos níveis de desenvolvimento e na dimensão das economias das Américas, a fim de gerar oportunidades para a plena participação de todos os países” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “Encorajamos todos os setores da sociedade civil a participarem do processo e a contribuir de maneira construtiva, por meio dos nossos respectivos mecanismos de diálogo e de consulta, bem como pela apresentação de suas opiniões por intermédio do mecanismo criado no processo de negociação da ALCA” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- **“Acreditamos que a integração econômica, o investimento e o livre-comércio são fatores essenciais para elevar o padrão de vida, melhorar as condições de trabalho dos povos das Américas e proteger melhor o meio ambiente”** (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2, grifo nosso).
- “Temos confiança em que a [...] ALCA elevará o bem estar de todos os nossos povos, incluído as populações menos favorecida dos nossos respectivos países” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 1).
- A ciência e a tecnologia estão relacionadas a diversas áreas e objetivos do Plano de Ação, dentro e além da integração econômica, do livre-comércio e do desenvolvimento sustentável.

- Impulsionamento da integração energética, “[...] baseada em atividades competitivas e transparentes, e de acordo com as condições e com os objetivos nacionais da qualidade de vida de nossas populações, com um impacto mínimo no meio ambiente” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 3

OBJETIVO 3 – INTEGRAÇÃO ECONÔMICA E LIVRE-COMÉRCIO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><b>ALCA</b></p> <p>– Os Ministros responsáveis pelo Comércio foram instruídos à:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• iniciarem e supervisionarem as negociações sobre a ALCA;</li><li>• acordem medidas concretas até o ano 2000;</li><li>• assegurar transparência ao processo negociador;</li><li>• considerarem os diferentes níveis de desenvolvimento das economias da América, criando plenas oportunidades a todos os países;</li><li>• conduzir as negociações de forma a garantir plena compreensão e respaldo públicos e opiniões da sociedade civil em seus vários setores.</li></ul> <p>– “Instruímos nossos representantes nas instituições do Comitê Tripartite, em particular o [...] BID a alocar recursos adequados existentes nessas instituições para apoiar a Secretaria Administrativa das negociações” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 7).</p>
<p><b>Ações adicionais</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Fortalecimento, modernização e integração dos mercados financeiros</b><ul style="list-style-type: none"><li>– melhoria na supervisão bancária no Hemisfério;</li><li>– melhoria nos sistemas de liquidação e compensação bancárias e do mercado de valores do Hemisfério, facilitando a transparência, a eficiência e a segurança de transações internas e transfronteiriças.</li></ul></li><li>• <b>Ciência e tecnologia</b><ul style="list-style-type: none"><li>– fortalecimento da capacidade dos países do Hemisfério para participar e se beneficiar da economia global do conhecimento, promovendo, dentre outras ações, o crescimento das indústrias da comunicação e da informação, como um dos componentes estratégicos nos processos nacionais, sub-regionais e regionais de integração;</li><li>– aplicação dos recursos da ciência e da tecnologia para minorar os danos causados pelos efeitos do “El Niño”, de desastres naturais (erupções vulcânicas, furacões, terremotos e inundações) e de seu impacto na economia e nos ecossistemas, com base em uma melhor capacidade de previsão, prevenção e resposta;</li><li>– melhoria nos métodos de treinamento e de pesquisa para lidar com os desastres naturais;</li><li>– aplicação da ciência e da tecnologia para enfrentar os efeitos da mudança de clima na saúde, na agricultura e na água;</li><li>– fomento a alianças entre todos os setores da sociedade para o progresso da cooperação e a inovação em ciência e tecnologia.</li></ul></li><li>• <b>Cooperação energética regional</b><ul style="list-style-type: none"><li>– promoção de políticas e processos que facilitem o comércio de bens e serviços ligados ao setor energético e o desenvolvimento de infra-estrutura integradora dos mercados energéticos; que fortaleçam marcos legais, fiscais e regulatórios transparentes e previsíveis, considerando as necessidades das partes; que incentivem investimento privado, nacional e externo; que ampliem o acesso da população rural aos serviços energéticos; e que estimulem o desenvolvimento de energia renovável e eficiente.</li></ul></li><li>• <b>Mudança de clima</b><ul style="list-style-type: none"><li>– reconhecimento do papel-chave das tecnologias no tratamento dos aspectos ambientais relacionados à energia;</li><li>– intercâmbio de tecnologia, informação e experiências e do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.</li></ul></li><li>• <b>Infra-estrutura hemisférica</b><ul style="list-style-type: none"><li>– facilitar a participação do setor privado em projetos nacionais e regionais;</li><li>– melhoria nos transportes:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ constituir sistemas e serviços de transporte orientados pelo mercado, integrados, financeiramente viáveis e ambientalmente sustentáveis;</li><li>✓ proporcionar que os serviços de transporte de passageiros e de carga sejam seguros, eficientes e confiáveis, que fomentem o crescimento e de desenvolvimento econômico do Hemisfério;</li><li>✓ melhorar a infra-estrutura e aumentar a proteção ambiental mediante o aprimoramento do respeito aos padrões internacionais e das práticas recomendadas;</li><li>✓ elaborar programa de cooperação que contemple os transportes aéreo e marítimo de rejeitos nucleares e de outros rejeitos perigosos, além de fortalecer ou desenvolver normas que regulem o transporte seguro de tais materiais;</li><li>✓ preparar, com a colaboração da CEPAL, um perfil dos sistemas e serviços de transporte;</li><li>✓ procurar, junto aos organismos financeiros internacionais, recursos necessários à execução, no mais breve prazo possível, de projetos de infra-estrutura de transporte nas Américas.</li></ul></li><li>– melhoria nas telecomunicações:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ construir estratégias de apoio ao desenvolvimento de um plano regional de infra-estrutura hemisférica;</li><li>✓ em cooperação com o setor privado, adotar medidas de “rápida” expansão da infra-estrutura de telecomunicações na região – serviço telefônico básico e <i>Internet</i> acessíveis a todos;</li><li>✓ em cooperação com o setor privado, desenvolver redes eletrônicas (<i>Internet</i>, TV a cabo) que apoiem a educação, a saúde, a agricultura, o desenvolvimento rural sustentável, o comércio eletrônico, às micro e pequenas empresas e a modernização do Estado.</li></ul></li></ul></li></ul>

FONTE: Declaração de Santiago e Plano de Ação. Segunda Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1998; 1998a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 4 – ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA DISCRIMINAÇÃO

### Premissas norteadoras do objetivo

- Fomento da micro, pequena e média empresa.
- Registro de propriedade.
- Tecnologias de saúde.
- Mulher.
- Direitos básicos dos trabalhadores.
- Populações indígenas.
- Fome e desnutrição.
- Desenvolvimento sustentável.
- Cooperação.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] promover a plena integração das populações indígenas e de outros indivíduos vulneráveis à vida política e econômica, respeitando as características e expressões que afirmem sua identidade cultural” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “Para avançar na direção de um futuro próspero para todos, facilitaremos a regularização dos títulos de posse das propriedades urbanas e rurais e redobramos nossos esforços para aumentar o acesso ao crédito e o apoio técnico para as microempresas [...]” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 12).
- “A igualdade de direitos e oportunidades entre homens e mulheres e o objetivo de assegurar uma participação dinâmica da mulher em todas as atividades de nossos países são tarefas prioritárias” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “Combateremos todas as formas de discriminação no Hemisfério” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).
- “[...] redobramos nossos esforços para [...] proteger os direitos básicos dos trabalhadores” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 12).
- “Procuraremos melhorar a qualidade de vida de todos os povos das Américas por meio de esforços que assegurem o acesso a serviços de saúde adequados, a melhores tecnologias na área de saúde, à água potável e a uma nutrição apropriada. O conjunto dessas medidas facilitará a inclusão de todos os habitantes, sem exceção, na transformação econômica e democrática do Hemisfério” (OEA, Plano e Ação, 1998a, p. 12).
- “Estamos decididos a eliminar as barreiras que negam aos pobres o acesso à nutrição adequada, aos serviços sociais, a um meio ambiente saudável, ao crédito e aos títulos legais de suas propriedades” (OEA, Declaração de Santiago, 1998, p. 2).

- O conjunto das medidas sobre Erradicação da pobreza “[...] facilitará a inclusão de todos os habitantes, sem exceção, na transformação econômica e democrática da região” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 12).

#### QUADRO-SÍNTESE DO OBJETIVO 4

OBJETIVO 4 – ERRADICAÇÃO DA POBREZA E DA DISCRIMINAÇÃO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><b>Compromisso geral</b> Facilitar a regularização dos títulos de posse das propriedades urbanas e rurais.</p> <p><b>Fomento à micro, pequena e média empresa</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acesso a serviços financeiros, até 2000, a trabalhadores e empresários.</li> <li>• Reforma das políticas financeiras adequando-as para acelerar a entrada de instituições financeiras formais nesse mercado; apoiar o desenvolvimento das instituições que trabalham no setor; e eliminar os impedimentos que limitam o acesso das micro, pequenas e médias empresas aos serviços financeiros.</li> <li>• Simplificação dos procedimentos para o registro, a obtenção de licenças, o cumprimento dos regulamentos trabalhistas e tributários.</li> <li>• Apoio aos provedores privados de serviços não financeiros, para que estes ampliem e melhorem sua oferta de novas tecnologias e capacitação às micro, pequenas e médias empresas, para que estas possam melhorar sua competitividade nos mercados nacionais e globais.</li> <li>• Incentivo a criação de associações dessas empresas, aproveitando as vantagens da cooperação para a realização de negócios e a modernização da gestão empresarial.</li> <li>• Apoio técnico para as microempresas.</li> </ul>
<p><b>Registro de propriedades</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplificação dos procedimentos de cadastro e registro de propriedades.</li> <li>• Adoção de procedimentos transparentes e mais simples de outorga de títulos e registros.</li> <li>• Difusão de informações sobre procedimentos de registro de propriedade.</li> <li>• Utilização, sempre que viável, de tecnologia de vanguarda para a georeferenciação das propriedades, cartografia computadorizada e armazenamento eletrônico dos arquivos; incorporando métodos alternativos de solução de controvérsias e evitando a duplicação de cobranças de taxas administrativas por serviços de titulação e registro de propriedade.</li> <li>• Fortalecimento de programas de assistência técnica e financeira, assegurando o acesso das pessoas de menores recursos a esses sistemas.</li> <li>• Adoção de medidas necessárias para proteger os direitos reconhecidos das populações indígenas, inclusive programas informativos de conscientização sobre esses direitos.</li> </ul>
<p><b>Tecnologias de saúde</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• As alternativas devem ser buscadas através da parceria entre setores público e privado.</li> <li>• Utilização de novas tecnologias na melhoria das condições de saúde de todas as famílias, com apoio técnico da OPAS.</li> <li>• Aumento da disponibilidade e do acesso de medicamentos e vacinas, particularmente para os mais necessitados.</li> <li>• Promoção de ações tendentes a salvaguardar a qualidade, a seleção e o uso racional, a segurança e a eficácia dos produtos farmacêuticos, com especial ênfase àqueles considerados vitais e essenciais.</li> <li>• Apoio a iniciativas regionais que, para o ano 2002, tornem possível a pesquisa, o desenvolvimento, a produção e a utilização de vacinas que reduzam a incidência de enfermidades, tais como pneumonia, meningite, sarampo, caxumba e rubéola.</li> <li>• Melhoraria nas redes nacionais e regionais de informação em saúde.</li> <li>• Melhoraria nos sistemas de vigilância, de modo a que todos tenham acesso aos dados necessários para enfrentar os temas críticos de saúde da região.</li> <li>• Desenvolvimento de ações e sistemas de informação de novas tecnologias de saúde, apoiando a vigilância epidemiológica, a operação e a administração dos programas e serviços de saúde, a educação em saúde e sua promoção, a telemedicina, as redes computacionais.</li> <li>• Redução dos déficits de cobertura e de qualidade dos fornecimentos de água potável, saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, com especial ênfase nas áreas urbanas pobres e no setor rural, por meio da aplicação das tecnologias existentes ou do desenvolvimento de tecnologias novas, apropriadas, eficazes e de baixo custo.</li> </ul>

#### *Mulher*

- Criação de mecanismos nacionais e órgãos governamentais (nacionais e regionais), encarregados de promover a igualdade jurídica e de oportunidades entre mulheres e homens com um enfoque de gênero, proporcionando-lhes recursos financeiros adequados e oportunos.
- Exame às leis existentes e sua implementação, identificando obstáculos limitadores à plena participação da mulher na vida política, econômica, social e cultural dos países.
- Efetuação de reformas ou construção de nova legislação que elimine toda a forma de discriminação e violência contra as mulheres.
- Promoção de políticas que melhorem as condições de saúde da mulher e a qualidade dos serviços de saúde em todas as etapas de vida.

#### *Direitos básicos dos trabalhadores*

- Garantia das normas trabalhistas fundamentais reconhecidas pela OIT: liberdade de associação; direito de organizar-se e negociar coletivamente; proibição de trabalhos forçados; eliminação de todas as formas de exploração infantil e não discriminação no emprego.
- “[...] os Governos reconhecem a OIT como o órgão competente para tratar tais normas e apoiam o trabalho da OIT em relação ao intercâmbio de informação, bem como a negociação de uma nova Declaração de Princípios de Direitos Fundamentais dos Trabalhadores e seu seguimento apropriado; estimam que o crescimento e o desenvolvimento econômico impulsionados pelo aumento e pela liberalização do comércio contribuem para a promoção destas normas trabalhistas e devem conduzir a níveis mais altos de emprego. Além disso, recusam a aplicação de normas trabalhistas com fins protecionistas e, nesse contexto, os Governos tomam nota de que as Secretarias da Organização Mundial do Comércio (OMC) e da OIT continuarão com sua atual colaboração” (OEA, Plano de Ação, 1998 a, p. 14).

#### *Populações indígenas*

- Garantia de maior participação da população indígena na sociedade.
- Acesso apropriado à educação, aos serviços de saúde e à capacitação profissional, melhorando seu padrão de vida.
- Ampliação dos serviços de educação básica e secundária com orientação profissionalizante.
- Fortalecimento da identidade das populações indígenas e promoção de uma coexistência respeitosa entre os diferentes grupos sociais.
- Respaldo a atividades de desenvolvimento e projetos produtivos em áreas como agricultura, artesanato, pequena empresa e comercialização. Dentro do possível, estes devem ser guiados e administrados por populações indígenas.
- Desenvolvimento de pesquisas sobre a relação entre populações indígenas, pobreza e desenvolvimento.

#### *Fome e Desnutrição*

- Priorização:
  - à redução da desnutrição infantil, concentrando esforços em programas de saúde, nutrição e educação para a nutrição de crianças, particularmente as menores de três anos. Para isso, darão ênfase a uma alimentação adequada e à correção de deficiências nutricionais específicas, em particular com suplementos vitamínicos e de minerais, em combinação com o mais amplo uso de vacinas e imunizações e o monitoramento durante o crescimento da criança;
  - às necessidades nutricionais e calóricas das mulheres antes e durante a gravidez e no período da lactação;
  - às necessidades nutricionais de outros grupos de alto risco, como os idosos e os deficientes;
  - criação de alianças com o setor privado para combater a fome e a desnutrição, a criação de redes de bancos de alimentos com a participação de voluntários e a criação de um conselho honorário dedicado a promover ações para alcançar os objetivos.

#### *Desenvolvimento sustentável*

- Implementação do Plano de Ação de Santa Cruz.

#### *Cooperação*

- “Com a intenção de dar maior impacto a nossos esforços nacionais e coletivos, encomendamos a nossas agências ou organismos internacionais responsáveis pela cooperação internacional que apoiem a elaboração e a execução de programas e projetos que derivem do Plano de Ação. Além disso, solicitamos a participação das instituições de cooperação multilateral com o mesmo objetivo” (OEA, Plano de Ação, 1998a, p. 15).

FONTE: Declaração de Santiago e Plano de Ação. Segunda Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 1998; 1998a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## REFERÊNCIAS

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1998). *Declaração de Santiago – Segunda Reunião de Cúpula das Américas* (Santiago do Chile, Chile – 1998). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1998a). *Plano de Ação – Segunda Reunião de Cúpula das Américas* (Santiago do Chile, Chile – 1998). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

## APÊNDICE 3

### **TERCEIRA REUNIÃO DE CÚPULA DAS AMÉRICAS (Quebec, Canadá, de 20 a 22 de abril de 2001)**

#### **DECLARAÇÃO DE PRINCÍPIOS/ PLANO DE AÇÃO**

As Cúpulas das Américas existem para servir às pessoas. Devemos implementar soluções efetivas, práticas e solidárias para resolver os problemas que afligem nossas sociedades. Não receamos a globalização, nem estamos seduzidos por seu fascínio. Estamos unidos na nossa determinação de deixar às gerações futuras um Hemisfério democrático e próspero, mais justo e generoso, um Hemisfério onde ninguém seja deixado para trás. Estamos empenhados a fazer deste o Século das Américas. (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).

#### **O que constitui a declaração de princípios**

Nós, os Chefes de Estado e de Governo das Américas, eleitos democraticamente, nos reunimos na Cidade de Quebec, na III Cúpula, para renovar nosso compromisso em favor da integração hemisférica e reiterar nossa responsabilidade, coletiva e nacional, de aprimorar o bem-estar econômico e a segurança de nossos povos. Adotamos um Plano de Ação com vistas a fortalecer a democracia representativa, promover a boa governança, proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais. Procuramos criar maior prosperidade e expandir as oportunidades econômicas, ao mesmo tempo em que fomentamos a justiça social e a realização do potencial humano. (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).

Acolhemos e incentivamos a vasta cooperação setorial que existe no âmbito ministerial, em várias áreas, que constitui a pedra angular da cooperação hemisférica. Instruímos nossos respectivos Ministros a continuarem a apoiar a implementação dos mandatos contidos neste Plano de Ação e a relatar os progressos alcançados. (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 47).

### *Gestão de Cúpulas*

O Grupo de Revisão da Implementação das Cúpulas é o principal órgão responsável, por intermédio dos Ministros das Relações Exteriores, pelo acompanhamento da implementação dos mandatos das Cúpulas.

O GRIC é formado por um conselho executivo (estabelecido a partir da III Reunião de Cúpula) de representação regional por um Comitê Diretor permanente, composto do anfitrião atual, do próximo e de todos os anfitriões anteriores da Cúpula, tendo como funções básicas (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 40-50):

- avaliar, fortalecer e apoiar o acompanhamento das iniciativas das Cúpulas com a OEA, servindo como a secretaria técnica e a memória institucional do processo das Cúpulas;
- maximizar a coerência entre o processo e os mandatos das Cúpulas das Américas e os processos subregionais das Cúpulas;
- aprofundar as parcerias e a coordenação entre o processo das Cúpulas das Américas e suas instituições parceiras (OEA, OPAS, IICA, BID, CEPAL e o Banco Mundial), incluindo o exame da conveniência de novas relações com bancos multilaterais subregionais de desenvolvimento;
- estimular o maior envolvimento e parcerias com instituições subregionais e com grupos da sociedade civil, incluindo empresas privadas e setores voluntários, no apoio aos mandatos das Cúpulas.

O Comitê Diretor tem como principal função contribuir com o Presidente da Cúpula na preparação de futuras Cúpulas, inclusive nos preparativos para as reuniões do GRIC.

### *Implementação e financiamento*

“Acolhemos o envolvimento dos parceiros institucionais (OEA, OPAS, IICA, BID, CEPAL e o Banco Mundial) em todas as etapas do processo de Cúpulas das Américas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 50). Para implementar o aprovado nas Cúpulas, os chefes de Estado e de Governos consideraram:

- que há necessidade de diálogo contínuo entre o GRIC e as instituições parceiras;
- ser importante a participação dos chefes das instituições parceiras em futuras reuniões do GRIC no nível ministerial;

- que deve ser assegurado o uso eficaz dos recursos disponíveis, de forma a otimizar a eficácia dos resultados dos programas, evitando sobreposição e duplicação desnecessárias, maximizando as oportunidades de financiamento para os beneficiários e assegurando coerência na implementação das iniciativas das Cúpulas destinadas a obter maior igualdade social. Para isso, é preciso fortalecer a colaboração e a maior troca de informações e intercâmbio de experiências entre os bancos multilaterais de desenvolvimento, as organizações interamericanas e as agências nacionais;
- terem os bancos multilaterais de desenvolvimento e as instituições de financiamento papel essencial na mobilização de conhecimentos e recursos para apoiar as metas sociais e econômicas do Plano de Ação;
- que os ministros devem trabalhar com o GRIC, para explorar, junto às instituições parceiras, o apoio financeiro contínuo às iniciativas propostas;
- que os representantes nacionais nas assembléias das instituições multilaterais devem promover o desenvolvimento de programas que apoiem as metas sociais e econômicas das Cúpulas;
- imprescindíveis as iniciativas do BID e do Banco Mundial para fornecer recursos humanos e mobilizar fundos;
- a obrigatoriedade do fortalecimento das relações, no nível nacional, entre os ministérios e as agências governamentais responsáveis pela implementação dos mandatos das Cúpulas, o BID e o Banco Mundial, para assegurar o maior intercâmbio no planejamento e na implementação dos mandatos das Cúpulas;
- essenciais as iniciativas da AICD, da OEA, para garantir o financiamento de fontes tradicionais e novas, inclusive novas parcerias com o setor privado, bem como seus esforços para refletir as metas da Cúpula no desenvolvimento do seu Plano Estratégico de 2002-05;
- como vital o papel desempenhado pela OEA no que concerne ao apoio ao processo de Cúpula das Américas e à função que a CEGCI cumpre como coordenadora dos esforços da OEA e como fórum para que a sociedade civil contribua para o processo de Cúpula das Américas;
- ser relevante a criação de um fundo específico para financiar as atividades de apoio ao GRIC;
- precedente a consideração, por parte da OEA, de outras organizações interamericanas e governos nacionais, de formas pelas quais a sociedade civil possa contribuir para o

acompanhamento e a implementação dos mandatos da Cúpula, para recomendação ao GRIC, bem como para o desenvolvimento adicional de mecanismos e sistemas de informação para garantir a disseminação de informações sobre o processo de Cúpulas das Américas e os compromissos assumidos pelos governos.

### Avaliação realizada

“Alcançamos progresso na implementação dos mandatos coletivos adotados em Miami, em 1994, e aprofundamos em Santiago em 1998” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).

Os chefes de governo e de Estado avaliaram que houve progresso, no Hemisfério, por meio do Plano de Ação adotado na Reunião de Cúpula das Américas, em 1998.

Reconhecimento:

- da necessidade do enfrentamento das “debilidades” em relação aos processos de desenvolvimento e segurança humana;
- de que o bem-estar da população das Américas ainda fica a desejar;
- de que há um desafio premente à gestão ambiental no Hemisfério;
- de grandes ameaças à segurança das sociedades – drogas e crimes correlatos, HIV/Aids;
- das contribuições culturais e econômicas dos migrantes;
- de que “[...] os efeitos da globalização oferecem grandes possibilidades para a promoção da diversidade cultural, mas também geram preocupações sobre a capacidade de algumas comunidades de poder expressar todos os aspectos das suas identidades culturais [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 44).

### Compromissos assumidos

- “Reiteramos nosso firme compromisso e adesão aos princípios e objetivos das Cartas das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos (OEA)” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).

- “Reafirmamos nosso compromisso de preservar a paz e a segurança mediante a utilização efetiva dos instrumentos hemisféricos de resolução pacífica e controvérsias e a adoção de fomento da confiança e da segurança” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- “Envidaremos esforços para limitar os gastos militares, mantendo uma capacidade correspondente às nossas legítimas necessidades de segurança, bem como promoveremos maior transparência na aquisição de armas” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- “Comprometemo-nos a assegurar aos migrantes tratamento humano e digno, proteção legal adequada, defesa dos direitos humanos, bem como condições de trabalho seguras e saudáveis. Fortaleceremos os mecanismos de cooperação hemisférica, com vistas a atender às legítimas necessidades dos migrantes e a tomar medidas efetivas contra o tráfico de seres humanos” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- “Renovamos nosso compromisso com a plena implementação da Estratégia Antidrogas no Hemisfério, baseada nos princípios da responsabilidade compartilhada, abordagem integral e equilibrada e cooperação multilateral” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).
- Afirmação “[...] que as negociações da ALCA sejam concluídas, o mais tardar em janeiro de 2005, para entrada em vigor o quanto antes, até, no máximo, dezembro de 2005. **Esse será um elemento-chave na criação de crescimento econômico e prosperidade no Hemisfério**, que contribuirá para a realização dos amplos objetivos das Cúpulas” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1, grifo nosso).
- “[...] com o avanço do desenvolvimento sustentável no Hemisfério, em conformidade com os princípios contidos nas Declarações e nos Planos de Ação das Cúpulas das Américas realizadas em 1994 e em 1998 e na Declaração e no Plano de Ação de Santa Cruz de la Sierra de 1996” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 25).
- “Comprometemos nossos governos a fortalecer a proteção ambiental e o uso sustentável dos recursos naturais, com vistas a assegurar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, na medida que esses objetivos são interdependentes e se reforçam mutuamente” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).
- “[...] comprometemo-nos a empreender iniciativas de energia renovável, promover a integração energética, aprimorar o marco regulatório e sua implementação, promovendo os princípios do desenvolvimento sustentável” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).

- “Renovamos nosso compromisso de empreender ainda maiores esforços para alcançar as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente, **em particular a redução em 50%, até o ano 2015, da proporção de pessoas que vivem em situação de pobreza extrema**” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2, grifo nosso).
- “Comprometemo-nos a desenvolver programas que aprimorem a agricultura, a vida rural e o agrocomércio como uma contribuição essencial à redução da pobreza e ao fomento do desenvolvimento integral” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “[...] fortalecer a cooperação hemisférica e as capacidades nacionais com vistas a desenvolver uma abordagem mais integrada para enfrentar os desastres naturais” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “Reafirmamos nosso compromisso de proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos, incluindo os marginalizados, os portadores de deficiência e aqueles em situação de vulnerabilidade ou que requeiram proteção especial. Assumimos o compromisso de erradicar todas as formas de discriminação, incluindo racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas conexas de intolerância em nossas sociedades, assim como de promover a igualdade de gênero e lograr a plena participação de todos na vida política, econômica, social e cultural de nossos países” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “[...] ao princípio que obriga os Estados a se absterem da ameaça ou uso da força, em conformidade com o direito internacional” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- Com “[...] princípios do direito humanitário internacional, condenamos, enfaticamente, todo e qualquer ataque à população civil” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- “[...] assegurar que as crianças de nossas nações não participem de conflitos armados, bem como condenamos o uso de crianças por forças irregulares” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- Com “[...] a subordinação constitucional das forças armadas e de segurança às autoridades civis legalmente constituídas de nossos países, bem como o respeito pelo Estado de Direito por parte de todas as instituições nacionais e demais setores da sociedade são fundamentais para a democracia” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 1).
- “Promoveremos o cumprimento das normas trabalhistas fundamentais reconhecidas internacionalmente e incorporadas na Declaração relativa aos Princípios e Direitos Fundamentais e seu Seguimento, adotada em 1998, pela [...] OIT” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).

- “[...] **assegurar, até o ano 2010**, o acesso universal à educação primária de qualidade a todas as crianças, bem como o acesso à educação secundária de qualidade a pelo menos 75 por cento dos jovens, com índices crescentes de eficiência na conclusão de cursos e de oportunidades de formação ao longo da vida para a população em geral; e também reafirmando o compromisso de eliminar disparidades de gênero na educação primária e secundária até 2005” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 35, grifo nosso).

#### Objetivos a serem perseguidos

- 1 – Fazendo a democracia funcionar melhor.
- 2 – Direitos humanos e liberdades fundamentais.
- 3 – Justiça, Estado de Direito e segurança do indivíduo.
- 4 – Segurança hemisférica.
- 5 – Sociedade civil.
- 6 – Comércio, investimento e estabilidade financeira.
- 7 – Infra-estrutura e regulamentação.
- 8 – Gestão e desastres.
- 9 – Bases ambientais para o desenvolvimento sustentável.
- 10 – Gestão agrícola e desenvolvimento rural.
- 11 – Trabalho e emprego.
- 12 – Crescimento e equidade.
- 13 – Educação.
- 14 – Saúde.
- 15 – Igualdade de sexo.
- 16 – Povos indígenas.
- 17 – Diversidade cultural.
- 18 – Crianças e jovens.

## **OBJETIVO 1 – FAZENDO A DEMOCRACIA FUNCIONAR MELHOR**

### *Premissas norteadoras do objetivo*

- Processos e procedimentos eleitorais.
- Transparência e boa gestão governamental.
- Mídia e comunicações.
- Luta contra a corrupção.
- Fortalecimento dos governos locais.

### *Definições vinculadas ao objetivo*

- “[...] os valores e as práticas democráticas são fundamentais para alcançar nossos objetivos. A manutenção e o fortalecimento do estado de Direito e o irrestrito respeito ao sistema democrático são ao mesmo tempo, uma meta e um compromisso comum, além de se constituírem uma condição essencial de nossa presença nesta e em futuras Cúpulas” (OEA, Declaração de Quebec, 20001, p. 1).
- Os governos reconhecem haver uma “[...] relação entre democracia, desenvolvimento sustentável, separação de poderes e instituições governamentais eficazes e eficientes, e observando que a transparência e a responsabilidade pública dos sistemas eleitorais e a independência dos órgãos responsáveis pela condução e verificação de eleições livres, justas e periódicas são elementos essenciais para assegurar o apoio às instituições democráticas e a participação nelas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).
- “[...] uma boa gestão governamental requer a existência de instituições governamentais eficazes, representativas, transparentes e responsáveis em todos os níveis, a participação pública, o equilíbrio e a separação de poderes, e notado papel da tecnologia da informação e da comunicação para alcançar estas metas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).
- “[...] o acesso às tecnologias presentes e futuras da informação e da comunicação tem impacto crescente e significativo na vida dos indivíduos e oferece oportunidades

importantes para o desenvolvimento da democracia, e os meios de comunicação têm um papel importante a desempenhar na promoção de uma cultura democrática” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).

- A corrupção afeta gravemente as instituições políticas democráticas e o setor privado; o crescimento econômico; as necessidades e os interesses básicos dos grupos mais pobres.
- A prevenção e o controle da corrupção devem ser compreendidos como responsabilidade do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.
- A participação dos cidadãos e a representação política adequada são consideradas o fundamento da democracia.

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 1

### OBJETIVO 1 – FAZENDO A DEMOCRACIA FUNCIONAR MELHOR

#### *Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

##### *Processos e procedimentos eleitorais*

- Melhoria e aprimoramento nas práticas e tecnologias dos processos eleitorais:
  - que propiciem a educação dos eleitores; modernização e simplificação do registro eleitoral, do processo de votação e da contagem de votos;
  - que salvaguardem a integridade do processo eleitoral;
  - que promovam a participação e a integração plenas de todas as pessoas com direito a votar, sem discriminação;
  - que garantam a imparcialidade, a presteza e a ação independente dos órgãos, tribunais e outros agentes responsáveis pelas condução, supervisão e verificação das eleições nos níveis nacionais e locais;
  - que fortaleçam a cooperação hemisférica e o intercâmbio de experiências legislativas e tecnológicas;
  - que promovam encontros de peritos para examinar em maior profundidade questões tais como o registro de partidos políticos; o acesso dos partidos políticos ao financiamento e aos meios de comunicação; o financiamento de campanhas; a supervisão e a divulgação dos resultados eleitorais; e as relações dos partidos políticos com outros setores da sociedade.

##### *Transparência e boa gestão governamental*

- Cooperação hemisférica:
  - no intercâmbio de informação sobre atividades de fiscalização relacionadas com coleta, distribuição e gasto dos fundos públicos;
  - no intercâmbio de experiências e práticas parlamentares entre legisladores, respeitando a separação e o equilíbrio de poderes;
  - no desenvolvimento de práticas que aprimorem o acesso à informação e a liberdade de informação sobre proteção, promoção e respeito aos direitos humanos.
- Criação e implementação de programas:
  - que facilitem a participação pública e a transparência;
  - que utilizem tecnologia da informação e da comunicação em processos de tomada de decisão e na prestação de serviços pelo governo;
  - que divulguem informações sobre todos os níveis de governo.

##### *Mídia e comunicações*

- Garantia de meios de comunicação livres, abertos e independentes.
- Eliminação de obstáculos legais ou normativos para o acesso aos meios de comunicação por partidos políticos registrados.
- Favorecimento ao acesso equitativo à televisão e ao rádio durante as campanhas eleitorais.
- Incentivo à “[...] auto-regulamentação dos meios de comunicação, incluindo normas de conduta ética, para atender às preocupações da sociedade civil sobre, entre outros aspectos, a redução da disseminação de violência extrema e de estereótipos negativos relacionados com as mulheres e grupos étnicos, sociais e outros, contribuindo assim para a promoção de mudanças de atitudes e padrões culturais por meio da projeção de imagens pluralistas, equilibradas e não-discriminatórias” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 1).

##### *Luta contra a corrupção*

- Adesão à Convenção Interamericana contra a corrupção.
- Apoio ao fortalecimento da Rede Interamericana de Cooperação Contra a Corrupção no contexto da OEA.
- Fortalecimento, sempre que apropriado, da participação da sociedade civil, em projetos que promovam a transparência e a responsabilidade na gestão pública.
- Cooperação hemisférica:
  - criação de programas e atividades de cooperação técnica na luta contra a corrupção.

##### *Fortalecimento dos governos locais*

- Promoção de mecanismos facilitadores da participação plena e igualitária dos cidadãos nas políticas públicas.
- Fortalecimento da capacidade institucional dos governos locais.
- Descentralização das políticas públicas: desenvolvimento integral de serviços, facilitadores do acesso aos cidadãos, melhorando a qualidade de vida.
- Desenvolvimento de ações que envolvam a efetiva participação dos cidadãos nas tomadas de decisão.
- Descentralização, mediante financiamentos adequados, que permitam aos governos locais gerar e administrar seus próprios recursos.
- Promoção do desenvolvimento, da autonomia e do fortalecimento institucional dos governos locais, constituindo condições favoráveis para o desenvolvimento econômico e social destes.
- Cooperação hemisférica:
  - intercâmbio de informações e de experiências administrativas entre funcionários de governos locais e sociedade civil;
  - facilitar o acesso às tecnologias da informação e comunicação pelos municípios;
  - incentivo à cooperação e à coordenação entre organizações nacionais, sub-regionais e regionais de prefeitos e governos locais;
  - estímulo à cooperação internacional na capacitação de dirigentes e de funcionários administrativos de governos locais;

– apoio ao programa de descentralização em governos locais da OEA.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 2 – DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS

### Premissas norteadoras do objetivo

- Implementação de obrigações internacionais e respeito pelos padrões internacionais.
- Fortalecimento dos sistemas de direitos humanos.
- Migração.
- Direitos humanos das Mulheres.
- Direitos humanos das crianças e dos adolescentes.
- Liberdade de opinião e de expressão.

### *Definições vinculadas ao objetivo*

- “Reafirmamos nosso compromisso de proteger os direitos humanos e as liberdades fundamentais de todos, incluindo os marginalizados, os portadores de deficiência e aqueles em situação de vulnerabilidade ou que requeiram proteção especial” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “Assumimos o compromisso de erradicar todas as formas de discriminação, incluindo racismo, discriminação racial, xenofobia e outras formas conexas de intolerância em nossas sociedades, assim como promover a igualdade de gênero e lograr a plena participação de todos na vida política, econômica, social e cultural de nossos países” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- Reconhecimento à “[...] proteção universal e a promoção dos direitos humanos, incluindo os direitos civis, culturais, econômicos, políticos e sociais, bem como o respeito pelas normas e princípios do direito internacional humanitário baseado nos princípios de universalidade, indivisibilidade e interdependência, [como] fundamentais para o funcionamento das sociedades democráticas; realçando a importância do respeito ao Estado de Direito, do acesso efetivo e igualitário à justiça e da participação de todos os elementos da sociedade em processos públicos de tomada de decisão” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 2).
- Reconhecimento “[...] [das] contribuições culturais e econômicas dos migrantes às sociedades que os acolhem e às suas comunidades de origem” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 2

OBJETIVO 2 – DIREITOS HUMANOS E LIBERDADES FUNDAMENTAIS
<p><b>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</b></p> <p><i>Implementação das obrigações internacionais e respeito pelos padrões internacionais</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Ratificação, ou adesão, a todos os instrumentos universais e hemisféricos sobre direitos humanos.</li><li>• Adoção de medidas concretas, em âmbito nacional, de promoção e fortalecimento dos direitos humanos e das liberdades fundamentais de todas as pessoas, inclusive das mulheres, crianças, idosos, povos indígenas, migrantes, cidadãos retornados, incapacitados e aqueles que pertencem a grupos vulneráveis ou discriminados.</li><li>• Determinação no combate e na eliminação da impunidade em todos os níveis.</li><li>• Fortalecimento dos sistemas judiciais e das instituições nacionais de direitos humanos.</li><li>• Combate ao genocídio, a crimes contra a humanidade e a crimes de guerra, onde quer que ocorram, aderindo ao <i>Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional</i>.</li><li>• Reconhecimento e promoção dos objetivos tirados na <i>Conferência Preparatória Regional das Américas contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e as Formas Conexas de Intolerância</i> (2000) e na Conferência Mundial (2001), condenando as políticas baseadas no racismo, na xenofobia ou em doutrinas de superioridade racial.</li><li>• Apoio aos esforços da OEA quanto à Convenção Interamericana contra o racismo e formas conexas de discriminação.</li></ul>
<p><b>FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS DE DIREITOS HUMANOS</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Promoção de medidas concretas que reforcem e melhorem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, especificamente o funcionamento da Corte Interamericana de Direitos Humanos e da CIDH.</li><li>• Universalização do sistema interamericano de direitos humanos.</li><li>• Cumprimento das decisões da Corte Interamericana, facilitando o acesso das pessoas a esse mecanismo de proteção e aumentando substancialmente os recursos para manter as operações em andamento, inclusive pelo incentivo a contribuições voluntárias.</li><li>• Reforço da capacidade das instituições governamentais de promover e proteger os direitos humanos, tais como as instituições nacionais de direitos humanos.</li><li>• Estabelecimento efetivo de uma rede de instituições do Hemisfério.</li><li>• Utilização de tecnologias de informação e de comunicação para promoção e concretização de uma cooperação sustentável e uma melhor coordenação hemisférica.</li><li>• Criação e fortalecimento de planos de ação nacionais de direitos humanos, em conformidade com o mandato da <i>Declaração e Programa de Ação de Viena</i>, de 1993.</li><li>• Apoio à constituição de instituições nacionais de direitos humanos independentes.</li><li>• Apoio técnico e financeiro de organizações multilaterais, bancos multilaterais de desenvolvimento e agências multilaterais especializadas a instituições independentes; promoção e implementação da <i>Declaração sobre o Direito e o Dever dos Indivíduos, Grupos e Instituições de Promover a Proteger os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais Universalmente Reconhecidos</i>.</li><li>• Conclusão, no menor prazo possível, das negociações, na OEA, do Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.</li></ul>
<p><b><u>MIGRAÇÃO</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Fortalecimento da cooperação entre os Estados no que tange às manifestações, origens e efeitos da migração na região.</li><li>• Reconhecimento do valor da cooperação estreita entre os países de origem, trânsito e destino, a fim de garantir a proteção dos direitos humanos dos migrantes.</li><li>• Estabelecimento de programa interamericano de promoção e proteção dos direitos humanos de migrantes no âmbito da OEA, incluindo trabalhadores migrantes e suas famílias.</li><li>• Compromisso com ampla cooperação e a troca de informações entre os Estados sobre redes de tráfico ilegal, inclusive a criação de campanhas preventivas sobre os perigos e os riscos enfrentados por migrantes, principalmente mulheres e crianças, que são freqüentemente vítimas de tal atividade, visando erradicar esse crime.</li><li>• Estabelecimento de vínculos subregionais, como Conferência Regional sobre Migração e Conferência Sul-Americana sobre Migração – fóruns de diálogo e troca de informações.</li><li>• Promoção de cooperação com organizações internacionais especializadas, como a OIM que contribuam para a implementação do definido nas reuniões de Cúpula.</li></ul>

**DIREITOS HUMANOS DAS MULHERES**

- Continuar implementando as recomendações contidas no relatório do relator especial da CIDH sobre a Situação das Mulheres nas Américas, de 1998.
- Integração plena dos direitos humanos das mulheres no trabalho das instituições hemisféricas, incrementando a candidatura de mulheres para cargos nesses órgãos.
- Desenvolvimento de programas de treinamento e divulgação de informações sobre os direitos humanos das mulheres.
- Apoio a governos na compilação e na difusão de dados estatísticos sobre gênero.
- Criação, revisão e implementação de leis, procedimentos, códigos e regulamentos para assegurar a compatibilidade com as obrigações legais internacionais e proibir e eliminar todas as formas de discriminação baseadas em gênero.
- Continuar o trabalho iniciado na Cúpula de Santiago, que definiu a meta de igualdade, perante a lei entre homens e mulheres, até o ano 2002;.
- Criação de políticas e práticas adicionais para combater a violência contra mulheres, inclusive a violência doméstica, em conformidade com a definição estabelecida na *Convenção Interamericana sobre Prevenção, Punição e Erradicação da Violência Contra Mulheres* (Convenção de Belém do Pará).
- Adesão ao definido na Convenção sobre eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, das Nações Unidas.

**DIREITOS HUMANOS DAS CRIANÇAS E DOS ADOLESCENTES**

- Ratificação ou adesão aos dois Protocolos Opcionais da *Convenção sobre os Direitos das Crianças*, das Nações Unidas, especificamente os sobre o envolvimento de crianças em conflitos armados e a venda de crianças, prostituição infantil e pornografia infantil.
- Incorporação plena dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes no trabalho das instituições hemisféricas.

**LIBERDADE DE OPINIÃO E DE EXPRESSÃO**

- Apoio ao trabalho do sistema interamericano de direitos humanos na área de liberdade de expressão.
- Difusão de trabalhos de jurisprudência comparada.
- Assegurar que a legislação nacional sobre liberdade de expressão seja coerente com as obrigações legais internacionais.
- Assegurar que as leis nacionais relacionadas com a liberdade de expressão sejam aplicadas a todos de maneira equitativa, respeitando a liberdade de expressão e o acesso às informações por todos os cidadãos.
- Os Estados devem garantir que os jornalistas e formadores de opinião tenham liberdade para investigar e publicar, sem receio de sofrer repressão, intimidação ou retaliação.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

### **OBJETIVO 3 – JUSTIÇA, ESTADO DE DIREITO E SEGURANÇA DO INDIVÍDUO**

#### *Premissas norteadoras do objetivo*

- Acesso à Justiça.
- Independência do Judiciário.
- Combate aos problemas das drogas.
- Prevenção da violência.

#### *Definições vinculadas ao objetivo*

- Reconhecimento de “[...] que o acesso igual de todos à justiça independente, imparcial e oportuna é a base da democracia e do desenvolvimento econômico e social” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 4).
- “[...] a violência e o crime são sérios obstáculos para a convivência social e o desenvolvimento democrático e socioeconômico no Hemisfério, assim como a urgente necessidade de um enfoque integral para a prevenção da violência” (OEA, Plano de ação, 2001a , p. 5).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 3

OBJETIVO 3 – JUSTIÇA, ESTADO DE DIREITO E SEGURANÇA DO INDIVÍDUO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>

<b><i>ACESSO À JUSTIÇA</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio a iniciativas e programas públicos e privados de educação sobre direitos relacionados ao acesso à Justiça.</li> <li>• Promoção de medidas que garantam o acesso expedito, universal e igualitário à Justiça.</li> <li>• Cooperação e trocas de experiências hemisféricas em mecanismos alternativos de resolução de litígios para agilizar a aplicação da Justiça, inclusive entre povos indígenas.</li> </ul>
<b><i>INDEPENDÊNCIA DO JUDICIÁRIO</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incentivo a medidas de independência do Judiciário.</li> <li>• Criação de medidas que efetivem o processo transparente de seleção de juízes, estabilidade no cargo, normas de conduta apropriadas e responsabilidade perante a sociedade.</li> </ul>
<b><i>ENCONTROS DOS MINISTROS DA JUSTIÇA DO HEMISFÉRIO</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoio ao trabalho realizado no contexto das reuniões de Ministros da Justiça e procuradores-gerais e implementação de suas conclusões e recomendações.</li> <li>• Desenvolvimento de um plano de financiamento para o Centro de Estudos Judiciais das Américas que contribua para a modernização e a formulação de políticas públicas na área judiciária da região.</li> <li>• Intercâmbio de melhores práticas e recomendações compatíveis com os padrões de direitos humanos internacionais, para reduzir o número de detidos aguardando julgamento, desenvolver penas alternativas para crimes menores e melhorar as condições das prisões em todo o Hemisfério.</li> <li>• Estabelecimento, na OEA, de uma rede de informação, baseada na <i>Internet</i>, sobre extradição e assistência jurídica mútua entre as autoridades judiciais competentes, a fim de facilitar sua comunicação direta e continuada para identificar problemas comuns e lidar com causas e questões específicas que requeiram atenção e deliberação coletivas.</li> </ul>
<b><i>COMBATE AO PROBLEMA DAS DROGAS</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso em fazer do <i>Mecanismo de Avaliação Multilateral</i>, único no mundo, uma pedra angular no que tange à eficaz cooperação hemisférica na luta contra o problema das drogas e todos os seus componentes.</li> <li>• Implementação das propostas e recomendações contidas nos relatórios nacionais e no hemisférico, aprovadas pela CICAD.</li> <li>• Intensificação de esforços conjuntos para obter recursos financeiros da comunidade doadora internacional, que apoiem as iniciativas de combate às drogas para programas de desenvolvimento alternativo e de redução de demanda.</li> <li>• Desenvolvimento, dentro da estrutura da CICAD, de estratégia de longo prazo que inclua um programa de três anos para estabelecer um mecanismo básico e homogêneo para estimar os custos sociais, humanos e econômicos do problema das drogas nas Américas e apoiar os países com a assistência técnica necessária.</li> <li>• Promoção da cooperação bilateral e multilateral e da troca de informações sobre políticas e ações relativas à prevenção do uso de drogas, ao tratamento, à reabilitação e ao controle da oferta.</li> <li>• Desenvolvimento de campanhas educacionais para promover a conscientização pública sobre o risco do consumo de drogas.</li> <li>• Apoio a medidas contra o crime organizado, a lavagem de dinheiro, o desvio de precursores químicos, o financiamento de grupos armados e outros tipos de atividades ilícitas decorrentes do tráfico de drogas e de armas.</li> <li>• Cooperação bilateral e multilateral para tratar, de maneira integral, o fenômeno do deslocamento de diferentes fatores relacionados com o problema das drogas, incluindo o deslocamento de pessoas e de cultivos ilícitos.</li> </ul>
<b><i>CRIME ORGANIZADO TRANSNACIONAL</i></b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementação de estratégias coletivas que intensifiquem a capacidade institucional dos Estados no intercâmbio de informações e evidências.</li> <li>• Elaboração de acordos internacionais sobre assistência jurídica mútua.</li> <li>• Cooperação, com apoio técnico e financeiro das organizações e bancos multilaterais, no combate conjunto à atividade criminosa transnacional, incluindo o tráfico de pessoas, a lavagem de dinheiro e bens oriundos de atividades criminosas, bem como o crime cibernético.</li> <li>• Exame das leis e das políticas nacionais com vistas a melhorar a cooperação em áreas como assistência jurídica mútua, extradição e deportação a países de origem.</li> <li>• Adoção de técnicas de investigação previstas na <i>Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional</i>, instrumentos muito importantes na luta contra o crime organizado.</li> </ul>

### ***PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA***

- Implementação de programas integrados nacionais:
  - que incluam iniciativas para a solução de controvérsias;
  - para a prevenção, atenção permanente, educação pública e tratamento adequado de casos de violência contra pessoas, famílias e comunidades;
  - de cooperação com os meios de comunicação e a indústria do entretenimento, com vistas a eliminar a promoção e a difusão de uma cultura de violência e, dessa forma, contribuir para fomentar uma cultura de paz.
- Incentivo à utilização de polícia comunitária para desenvolver maior diálogo e interação entre as autoridades encarregadas da aplicação da lei, a sociedade civil e as comunidades locais.
- Cooperação, utilizando a tecnologia da informação e comunicações:
  - para modernizar as leis penais, com ênfase na capacitação em termos de direitos humanos;
  - na prevenção de atos de violência, em particular a exercida pelas autoridades encarregadas da aplicação da lei, a fim de reduzir a violência contra a população civil e fomentar os valores necessários em nossas sociedades para obter uma maior harmonia social.
- Intercâmbio de experiências nacionais e melhores práticas:
  - sobre o uso de técnicas policiais de identificação que previnam detenções baseadas em preconceitos, que tendem a afetar, sobretudo, as minorias e os pobres;
  - entre os órgãos do governo e instituições da sociedade civil envolvidos no combate à violência psicológica, sexual ou física, no lar e no trabalho, reconhecendo que a citada violência é dirigida principalmente contra mulheres e crianças;
  - de cooperação regional com vistas à prevenção do uso criminoso de armas de fogo e munições e exame de medidas e leis nacionais adicionais.
- Adoção de medidas necessárias para:
  - prevenir, impedir e punir a violência, a segregação e a exploração de mulheres, crianças, idosos, portadores de deficiências e outros grupos vulneráveis;
  - assegurar que a legislação nacional contemple assistência jurídica às vítimas de violência que dela necessitarem;
  - impedir ações hostis contra minorias no Hemisfério;
  - impedir atividades violentas de grupos que apóiam e promovem ideologias racistas, recorrendo a práticas terroristas para atingir seus objetivos.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 4 – SEGURANÇA HEMISFÉRICA

### Premissas norteadoras dos objetivos

- Fortalecimento da confiança mútua.
- Luta contra o terrorismo

### *Definições vinculadas ao objetivo*

“[...] a democracia é essencial para a paz, o desenvolvimento e a segurança no hemisfério, os quais, por sua vez, são a melhor base para promover o bem-estar de nossos povos e ressaltando que a subordinação constitucional das forças armadas e das forças de segurança às autoridades legalmente constituídas em cada um de nossos Estados é fundamental para a democracia” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 6).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 4

OBJETIVO 4 – SEGURANÇA HEMISFÉRICA
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<b><i>Fortalecimento da confiança mútua</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Realização, em 2004, da <i>Conferência Especial sobre Segurança</i>.</li><li>• Dar seguimento a atividades prioritárias relacionadas à prevenção de conflitos e à solução pacífica de controvérsias.</li><li>• Apoio às medidas que melhorem a segurança humana.</li><li>• Apoio aos esforços dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento para tratar de suas preocupações específicas em relação à segurança, reconhecendo que, para os Estados menores e mais vulneráveis do Hemisfério, a segurança tem um caráter multidimensional, envolve atores estatais e não-estatais e inclui componentes políticos, econômicos, sociais e naturais. Os pequenos Estados insulares em desenvolvimento concluíram que, entre as ameaças à sua segurança, estão o tráfico ilícito de drogas, o tráfico ilícito de armas, os crescentes níveis de atividades criminosas e da corrupção, a vulnerabilidade ambiental exacerbada pela suscetibilidade aos desastres naturais e o transporte dos despejos nucleares, a vulnerabilidade econômica, especialmente em relação ao comércio, as novas ameaças à saúde, como a pandemia do HIV/AIDS, e os níveis crescentes de pobreza.</li><li>• Melhoraria na transparência e na responsabilidade das instituições de defesa e de segurança.</li></ul>
<b><i>Cooperação entre as entidades governamentais que participam em questões de segurança e defesa:</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Intercâmbio de documentos de política e doutrina de defesa pessoal e informação.</li><li>• Cooperação e capacitação para a participação em atividades de manutenção da paz, das Nações Unidas.</li><li>• Transparência na aquisição de armas, com a finalidade de promover a confiança e a segurança no hemisfério.</li><li>• Apoio aos esforços da OEA para converter o Hemisfério em uma zona livre de minas explosivas.</li><li>• Apoio financeiro ao “Fundo de Paz da OEA: solução pacífica de controvérsias territoriais”, estabelecido para fornecer recursos financeiros para ajudar a cobrir custos inerentes a procedimentos previamente acordados pelas partes para a solução pacífica de controvérsias territoriais entre Estados-membros da OEA.</li></ul>
<b><i>Luta contra o terrorismo</i></b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Apoio ao CICTE, com incentivo à cooperação hemisférica para prevenir, combater e eliminar todas as formas de terrorismo.</li><li>• <b>Ratificação ou adesão aos acordos internacionais contra o terrorismo.</b></li></ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 5 – SOCIEDADE CIVIL

### Premissa norteadora do objetivo

- Fortalecimento da participação em processos nacionais e hemisféricos.

### Definições vinculadas ao objetivo

- Reconhecimento do “[...] importante papel da sociedade civil na consolidação da democracia [...] um dos elementos vitais para o êxito da políticas de desenvolvimento[...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 6).
- “[...] homens e mulheres têm o direito de participar, com igualdade e equidade, nos processos de tomada de decisões que afetam suas vidas e bem-estar [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 6).
- “[...] a diversidade de opiniões, de experiências e de conhecimentos técnicos da sociedade civil constituem um recurso importante e valioso para as iniciativas e respostas dos governos e instituições democráticas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 6).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 5

### OBJETIVO 5 – SOCIEDADE CIVIL

#### *Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

##### *Fortalecimento da participação em processos nacionais e hemisféricos*

- Estabelecimento de instrumentos públicos e privados e desenvolvimento de estratégias:
  - de financiamento, com vistas a ampliar a capacidade das organizações da sociedade civil, tornando mais visível o trabalho e a contribuição dessas organizações;
  - que aumentem a capacidade da sociedade civil de participar de modo mais completo no sistema interamericano e no desenvolvimento político, econômico e social de suas comunidades e países;
  - que fomentem a representatividade e facilitem a participação de todos os setores da sociedade;
  - incremento à **capacidade institucional dos governos para receber e incorporar as contribuições e as causas da sociedade civil e responder a elas**, especialmente por meio da utilização de tecnologia da informação e da comunicação;
  - promotores da participação de todos os grupos minoritários na formação de uma sociedade civil mais forte.
- Desenvolvimento em cooperação com as organizações relevantes da sociedade civil, peritos acadêmicos e outros de:
  - programas educacionais, para proporcionar educação sobre a democracia e os direitos humanos;
  - introdução de livros e materiais didáticos que reflitam a diversidade étnica, cultural e religiosa das Américas, como parte do currículo do ensino fundamental e do ensino médio.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 6 – COMÉRCIO, INVESTIMENTO E ESTABILIDADE FINANCEIRA

### Premissas norteadoras do objetivo

- Comércio e investimento.
- Estabilidade econômica e financeira.
- Responsabilidade social da empresas.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] promover a estabilidade econômica e financeira, assim como o crescimento sólido e sustentável como condição prévia e essencial ao desenvolvimento acelerado e à redução da pobreza, de modo a assegurar que os benefícios da globalização sejam distribuídos de maneira ampla e equitativa a toda a população” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p.18).
- “Reconhecendo o papel fundamental desempenhado pelas empresas de todos os tamanhos na criação da prosperidade e no fluxo e manutenção do comércio e dos investimentos no Hemisfério; e notando que as empresas podem aportar uma importante contribuição ao desenvolvimento sustentável e ao aumento do acesso às oportunidades, incluindo-se a redução das desigualdades nas comunidades onde operam; e levando em conta as expectativas crescentes de nossos cidadãos e das organizações da sociedade civil de que as empresas operem de maneira consistente com suas responsabilidades sociais e ambientais” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 18).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 6

OBJETIVO 6 – COMÉRCIO, INVESTIMENTO E ESTABILIDADE FINANCEIRA
<p><i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i></p> <p><b>Comércio e investimento</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• A ALCA deverá ser construída em conformidade com os princípios e objetivos estabelecidos na Declaração Ministerial de São José, em particular, com a obtenção de um acordo equilibrado, abrangente, consistente com as regras e disciplinas da OMC.</li><li>• Garantia de transparência ao processo de negociação, incluindo a publicação do projeto preliminar do Acordo ALCA nas quatro línguas oficiais e a disseminação de informações adicionais sobre o andamento das negociações.</li><li>• Promoção de um processo de comunicação crescente e contínuo com a sociedade civil, que lhe assegure uma clara percepção do desenvolvimento do processo negociador da ALCA.</li><li>• Garantia da plena participação de todos os países americanos na ALCA, considerando as diferenças nos níveis de desenvolvimento e tamanho das economias do Hemisfério, de forma a criar oportunidades para a plena participação das economias menores e aumentar o seu nível de desenvolvimento.</li><li>• Supervisão e apoio, através de assistência técnica, à implementação completa das medidas de facilitação de negócios já adotadas.</li></ul>
<p><i>Estabilidade econômica e financeira</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Acolhida e apoio ao trabalho realizado pelos Ministros das Finanças do Hemisfério, reunidos em Toronto, no Canadá, dias 3 e 4 de abril de 2001, com o objetivo de:<ul style="list-style-type: none"><li>– promover a estabilidade econômica e financeira;</li><li>– promover o crescimento sólido e sustentável como condição prévia e essencial ao desenvolvimento acelerado e à redução da pobreza, de modo a assegurar que os benefícios da globalização sejam distribuídos de maneira ampla e equitativa a toda a população;</li><li>– vencer os desafios ligados à globalização, proteger economias mais vulneráveis, prevenir crises.</li></ul></li><li>• Atenção maior ao aumento do crescimento econômico e à redução da pobreza, de maneira a se reforçarem mutuamente. Essa prioridade deve incluir as políticas sociais setoriais que efetivamente consigam reduzir a pobreza e aumentar os investimentos em pessoas, com maior acesso à educação básica e aos serviços de saúde.</li><li>• Instrução aos Ministros de Finanças para que continuem a explorar formas que assegurem que instituições financeiras internacionais, bancos de desenvolvimento regional e outros organismos internacionais levem em conta, adequadamente, as iniciativas da Cúpula em suas políticas de empréstimo e programas de assistência técnica para o Hemisfério.</li></ul>
<p><i>Responsabilidade social das empresas</i></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Análise e avaliação contínuas da responsabilidade social das empresas no âmbito da OEA:<ul style="list-style-type: none"><li>– assegurando que a sociedade civil e o setor privado sejam consultados regular e adequadamente;</li><li>– aproveitando a experiência de outras organizações internacionais, organismos nacionais e atores não-governamentais.</li></ul></li><li>• Realizar uma reunião, ainda em 2002, com o apoio da OEA, do BID e de outras organizações interamericanas relevantes, com a participação de representantes dos governos, da sociedade civil, principalmente do setor empresarial, para:<ul style="list-style-type: none"><li>– aprofundar o diálogo sobre a responsabilidade social das empresas no Hemisfério;</li><li>– aumentar a conscientização dos tópicos principais a serem determinados;</li><li>– debater formas de estimular o desenvolvimento, a adoção e a implementação pelo setor empresarial de princípios de boa conduta que permitam o avanço da responsabilidade social e ambiental das empresas.</li></ul></li></ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 7 – INFRA-ESTRUTURA

### Premissas norteadoras do objetivo

- Telecomunicações.
- Transporte.
- Energia.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] o desenvolvimento de uma infra-estrutura física é um complemento importante da integração econômica” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- “[...] os avanços realizados na área de infra-estrutura impulsionarão novas forças em direção a uma integração ampla e profunda, desencadeando uma dinâmica que deve ser incentivada” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- “[...] os projetos de infra-estrutura voltados para a integração devem ser complementados pela adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem sua implementação” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- “[...] o acesso universal e de custo acessível a novas tecnologias da informação e comunicações constitui um modo importante de elevar o padrão de vida de nossos cidadãos e de reduzir a distância entre as populações urbanas e rurais [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- Necessidade de “[...] aumentar a cooperação com o setor privado para expandir e modernizar ainda mais nossos setores de telecomunicações” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- Reafirmação do “[...] empenho e dedicação à abertura dos mercados e à intensificação da concorrência livre, justa e equitativa, em todos os serviços de telecomunicações [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- “[...] importância de se adotarem políticas para a proteção dos interesses dos usuários e para melhorar a qualidade, eficiência, cobertura e diversidade dos serviços, tudo baseado no respeito à privacidade do usuário; e considerando as necessidades sociais, políticas, econômicas, comerciais e culturais de nossas populações, particularmente aquelas das comunidades menos desenvolvidas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 19).
- “[...] sistemas de transporte eficientes, seguros e ambientalmente corretos, incluindo corredores multimodais, são essenciais para a qualidade da vida cotidiana dos povos das Américas e para o comércio de bens e serviços entre nossos países” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 21).

- “[...] na busca da integração regional dos mercados de energia, questões como reforma e estabilidade do mercado, reforma de marcos regulatórios e liberalização comercial serão tratadas; apoiar e endossar a Iniciativa Energética Hemisférica, que promove políticas e práticas para avançar essa integração” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 21).

QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 7

OBJETIVO 7 – INFRA-ESTRUTURA

*Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

*Telecomunicações*

- Modernização das legislações nacionais (e implementação), baseadas em princípios tais como:
  - existência de entidades reguladoras fortes e independentes;
  - abordagem que favoreça um ambiente de concorrência, incluindo a adoção de regras sobre operadoras dominantes;
  - definição clara das responsabilidades das entidades governamentais e privadas;
  - esclarecimento e simplificação de normas que governam o fornecimento de serviços de satélite dos países;
  - desenvolvimento de um *website* hemisférico, que inclua as necessidades de cada país e formulários para a solicitação de licenças para o fornecimento de serviços de telecomunicações por satélite;
  - estrutura normativa flexível, consistente com a convergência tecnológica.
- Qualificação dos recursos humanos no setor de telecomunicações, em parceria com organizações regionais e setor privado, atendendo a necessidade crescente de profissionais treinados e competentes em uma economia baseada no conhecimento e na evolução acelerada:
  - programas de treinamento contínuos nos setores de normas, marco regulatório, gestão e tecnologia de telecomunicações;
  - criação de um ponto focal de informações sobre programas de desenvolvimento de recursos humanos para fomentar o intercâmbio de informações sobre programas de treinamento relevantes entre governos, universidades, associações setoriais e o setor privado.
- Incentivo ao debate de padrões adequados, garantindo a interoperacionalidade de redes de telecomunicações existentes e futuras e a introdução oportuna de tecnologias em mercados novos e existentes.
- Apoio à realização da Cúpula Mundial da ITU sobre a Sociedade da Informação, a ser realizada em 2003, que considerará o uso das tecnologias da informação e comunicações no desenvolvimento social e econômico.
- Desenvolvimento e implementação, antes da próxima Cúpula das Américas, de um programa cooperativo, e colaborativo para apoiar a agenda de conectividade no Hemisfério.
- Incentivo ao aumento da competitividade e produtividade de todos os setores:
  - programas como educação à distância e telesaúde;
  - criação de atividades nacionais dedicadas à criação de indústrias baseadas na *Internet*.
- Modernização e expansão da infra-estrutura de telecomunicações em áreas rurais e urbanas:
  - introdução de novas tecnologias e serviços, em especial de tecnologias de banda larga, adoção de novos padrões em *telecasting*, *webcasting* e IP, com especial atenção à gestão de espectro, políticas de interconexão, ritmo adequado de desenvolvimento e comunicações de emergência.

*Transporte*

- Endosso das áreas de cooperação identificadas na Reunião dos Ministros, em Punta del Este, no Uruguai, em março de 2001.
- Aumento de cooperação, convergência e intercâmbio de informações sobre atividades relacionadas com o transporte das cinco sub-regiões do Hemisfério e com as organizações multilaterais.
- Endosso a que CEPAL que continue a prestar apoio à ITHO.
- Aperfeiçoamento dos programas de desenvolvimento de recursos humanos.
- Intercâmbio de profissionais entre os países e instituições da região.
- Desenvolvimento e participação em programas de treinamento relacionados com o transporte.
- Difusão de informações sobre programas, através do *website* da ITHO.
- Desenvolvimento de infra-estrutura adequada e altos padrões de segurança como a maior prioridade do programa de trabalho da ITHO.
- Reconhecimento da importância do desenvolvimento da capacidade institucional e humana para garantir a segurança e a sustentabilidade ambiental dos serviços de transporte.
- Incentivo coletivo às companhias marítimas e aéreas internacionais a cumprirem totalmente os padrões de segurança relacionados com o transporte de materiais perigosos, incluindo substâncias nucleares, perigosas e nocivas e resíduos; e enfatizar a importância de contar com mecanismos efetivos de responsabilidade.
- Incentivo coletivo às companhias de transporte marítimo internacional, para que obedçam aos padrões da IMO referentes à proteção do meio-ambiente marinho e a respeitar inteiramente a Condição de Área Especial do Grande Caribe.
- Reforço de medidas internacionais adicionais, conforme o caso, que podem incluir: a garantia de não-contaminação do meio-ambiente marinho; a recuperação de materiais radioativos, incluindo resíduos, no caso de vazamento acidental; prestação de socorro, reabilitação ou reconstrução, conforme o caso, para as populações afetadas em caso de acidente; e solicitar aos países que transportam materiais radioativos, inclusive resíduos, que forneçam informações prévias sobre tais cargas aos países do Hemisfério que possam ser afetados, de acordo com a necessidade de manter e garantir a segurança de tais cargas.
- Discutir a modernização dos serviços aéreos, a fim de atender ao fluxo crescente de pessoas e bens que se verifica no Hemisfério.

*Energia*

- Apoio à iniciativa energética hemisférica.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 8 – GESTÃO DE DESASTRES

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] necessidade de desenvolver, implementar e manter programas e estratégias abrangentes de gestão de desastres, a fim de reduzir a vulnerabilidade de nossas populações e economias aos desastres naturais e aos causados pela atividade humana” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 22).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 8

OBJETIVO 8 – GESTÃO DE DESASTRES
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Restauração rápida dos níveis mínimos de consumo, renda e produção nos níveis familiar e comunitário, depois do desastre, inclusive assentamentos irregulares de populações.</li><li>• Aumento do número de participantes, no município, na região e no país, envolvidos na elaboração de estratégias de alerta precoce, na gestão de riscos e de operações de resposta, na ocorrência de desastres, e de estratégias integradas de desenvolvimento sustentável.</li><li>• Desenvolvimento da capacidade de prever, prevenir e mitigar os impactos potenciais de eventos naturais ou causados pelo homem:<ul style="list-style-type: none"><li>– constituição de parcerias com todas as partes relevantes, incluindo o setor privado, associações técnicas profissionais, instituições regionais, sociedade civil, instituições de pesquisa e educação e outras agências de coordenação multilateral;</li><li>– redução da vulnerabilidade;</li><li>– adoção de melhores padrões e códigos de construção civil;</li><li>– garantia de práticas de uso adequado da terra;</li><li>– avaliação da vulnerabilidade da infra-estrutura básica e das instalações essenciais;</li><li>– realização de estimativas sobre a variação climática e elevação do nível do mar, avaliando suas possíveis conseqüências;</li><li>– compartilhamento hemisférico de informações, conhecimentos, experiências e avanços em ciência e tecnologia e sua aplicação;</li><li>– intercâmbio de conhecimento e experiências no combate a práticas inadequadas na exploração de recursos naturais, a padrões de consumo, inclusive os problemas de gestão de resíduos, que aumentam a vulnerabilidade das pessoas em situações de desastre natural;</li><li>– desenvolvimento de medidas específicas de prevenção nas áreas de engenharia e legislação, visando à redução do impacto socioeconômico dos desastres naturais;</li><li>– implementação de programas e políticas de gestão de desastres nos níveis nacional e comunitário;</li><li>– redução de riscos e aperfeiçoamento das respostas a desastres naturais;</li><li>– promoção da pesquisa e desenvolvimento conjuntos de tecnologias;</li><li>– recorrer ao trabalho da CEPAL em matéria de melhoria, atualização e implementação da metodologia de avaliação de danos;</li><li>– promoção de uma maior conscientização e integração eficaz das políticas e programas entre responsáveis pela tomada de decisão no nível nacional, autoridades locais, comunidades e meios de comunicação.</li></ul></li><li>• Desenvolvimento de telecomunicações para a assistência humanitária:<ul style="list-style-type: none"><li>– incentivo da interoperacionalidade das telecomunicações e outras tecnologias e sistemas de informações que permitam a observação e o monitoramento de vários fenômenos naturais;</li><li>– uso de sistemas de alerta precoce, tais como imagens de sensoriamento remoto, dados necessários para tratar e evitar emergências;</li><li>– compatibilização dos sistemas de telecomunicações no planejamento e na resposta a operações de emergência entre governos, agências especializadas, organizações internacionais relevantes e ONGs.</li></ul></li><li>• Criação de um sistema hemisférico para a prevenção e atenuação de desastres, que inclua:<ul style="list-style-type: none"><li>– um banco de dados especializado, contendo as melhores informações disponíveis sobre características, experiências, pontos fortes e fracos das agências nacionais e regionais responsáveis pela prevenção e atenuação de desastres;</li><li>– o fornecimento de um novo marco para a cooperação técnica e a pesquisa voltada à criação de uma cultura hemisférica de prevenção e solidariedade;</li></ul></li></ul>

- métodos de gestão e redução de risco em investimentos públicos e privados de desenvolvimento.
- Solicitação ao BID em parceria com a OEA, o Banco Mundial, o Banco Caribenho de Desenvolvimento e outras organizações interamericanas relevantes, assim como com o setor privado:
  - de estudos sobre medidas para reduzir e/ou compartilhar riscos, a fim de reduzir prêmios em seguros contra catástrofes;
  - de mecanismos para facilitar o financiamento emergencial de reconstrução e liberação imediata de fundos para prover as necessidades urgentes do país afetado.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 9 – BASES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

### Premissa norteadora do objetivo

Gestão ambiental e de recursos naturais.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos naturais são essenciais para a prosperidade e para a sustentabilidade de nossas economias, assim como para a qualidade de vida e a saúde das gerações presentes e futuras” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 25).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 9

OBJETIVO 9 – BASES AMBIENTAIS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL <i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><i>Gestão ambiental e de recursos naturais</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso com o definido na <i>Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas</i>; no Princípio 7 da <i>Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento</i> (1992); na <i>Convenção da Bahia sobre Segurança Química</i>, na <i>Convenção sobre Diversidade Biológica</i>, na <i>Convenção de Combate à Desertificação</i>, no <i>Fórum sobre Florestas da ONU</i>:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- consecução de seus objetivos;</li> <li>- enfrentamento à questão das mudanças climáticas como área de ação prioritária;</li> <li>- reconhecimento das vulnerabilidades de todos os países, em particular dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e dos Estados costeiros de terras baixas;</li> <li>- apoio à realização de estudos de vulnerabilidade;</li> <li>- desenvolvimento e implementação de estratégias de adaptação;</li> <li>- criação de capacidades e transferência de tecnologia;</li> <li>- estabelecimento de sinergias entre os Acordos Ambientais Multilaterais, aumentando a eficácia em sua implementação;</li> <li>- acesso à população, de informações sobre substâncias tóxicas.</li> </ul> </li> <li>• Adoção, implementação e cumprimento de legislações, regras, padrões e diretrizes nacionais e regionais que propiciem:           <ul style="list-style-type: none"> <li>- altos níveis de proteção ambiental;</li> <li>- o reforço de parcerias cooperativas, com especial ênfase na melhor qualidade do ar, no maior acesso a serviços seguros de água e esgotos, e na gestão integrada de recursos hídricos e gerenciamento de resíduos;</li> <li>- a garantia de políticas econômicas, sociais e ambientais articuladas mutuamente, que contribuam para o desenvolvimento sustentável;</li> <li>- a melhoria da gestão ambiental em nível municipal – intercâmbios de informações e tecnologia, fortalecimento de instituições locais, etc.;</li> <li>- o avanço na conservação hemisférica de plantas, animais e ecossistemas – intercâmbio de informações; combate ao comércio ilegal de espécies da flora e fauna silvestres; cooperação entre áreas marinhas e</li> </ul> </li> </ul>

<p>terrestres;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- o desenvolvimento de uma estratégia hemisférica capaz de conservar a fauna migratória nas Américas;</li> <li>- a gestão florestal sustentável;</li> <li>- o desenvolvimento de políticas ambientais na área da energia;</li> <li>- o desenvolvimento de formas ambientalmente corretas de exploração e gerenciamento de minerais e metais, reconhecendo as dimensões econômicas e sociais das atividades no setor de mineração.</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção de parcerias entre governos, indústria e sociedade civil, que permitam a efetivação dos Planos de Ação e da Rede Global de Informações sobre Produção mais Limpa, lançada por ocasião da Cúpula Internacional sobre a Prevenção da Poluição, realizada em Montreal, em 2000.</li> <li>• Apoio à Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável de 2002.</li> <li>• Revigorar os esforços e compromissos para implementação da Agenda 21.</li> </ul>
--

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 10 – GESTÃO AGRÍCOLA E DESENVOLVIMENTO RURAL

### Definições vinculadas ao objetivo

- Reconhecimento da “[...] importância fundamental da agricultura como meio de vida para milhões de famílias das zonas rurais do Hemisfério, bem como seu papel como um setor estratégico na geração de prosperidade em nosso sistema socioeconômico [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 28).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 10

OBJETIVO 10 – GESTÃO AGRÍCOLA E DESENVOLVIMENTO RURAL
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção do diálogo que inclua ministros, parlamentares, comunidades acadêmicas e científicas e a sociedade civil (organizações ligadas a áreas rurais), visando: <ul style="list-style-type: none"> <li>- à promoção de estratégias nacionais de médio e longo prazos para o aperfeiçoamento sustentável da agricultura e da vida rural;</li> <li>- ao fortalecimento das empresas rurais, particularmente daquelas de pequeno e médio portes;</li> <li>- à promoção de um ambiente favorável para agronegócios.</li> </ul> </li> <li>• Incentivo: <ul style="list-style-type: none"> <li>- de maneira complementar, do treinamento de pequenos e médios empresários rurais;</li> <li>- à modernização das instituições de ensino profissionalizante nesse setor;</li> <li>- ao desenvolvimento de mercados, no Hemisfério, para produtos obtidos através do uso sustentável de recursos naturais;</li> <li>- a mercados daqueles produtos fruto de programas de desenvolvimento alternativo, implementados em países empenhados na substituição de cultivos ilegais.</li> </ul> </li> <li>• Promoção conjunta de todos os atores do setor agrícola no aperfeiçoamento da vida agrícola e rural que possibilite a implementação dos Planos de Ação das Cúpulas das Américas.</li> </ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 11 – TRABALHO E EMPREGO

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] o emprego é a maneira mais direta pela qual a atividade econômica está ligada à melhoria do padrão de vida de nossos cidadãos [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 29).
- “[...] a verdadeira prosperidade somente pode ser alcançada se incluir a proteção e o respeito aos direitos básicos dos cidadãos, assim como a promoção de oportunidades iguais de emprego e o aperfeiçoamento das condições de trabalho para as pessoas de todos os países da região, com atenção especial para trabalhadores do setor informal da economia, pessoas pertencentes a minorias étnicas e religiosas, pessoas vulneráveis, entre elas as mulheres, jovens, indígenas, trabalhadores migrantes, portadores de deficiência e pessoas portadoras de HIV/AIDS [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 29).
- “[...] importância de investir-se no desenvolvimento de recursos humanos; de promover-se a estabilidade dos empregos, de maneira compatível com o crescimento econômico; e desenvolver mecanismos para auxiliar os trabalhadores em períodos de desemprego [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 29).
- “[...] trabalhar para adequar as leis, regulamentos e políticas nacionais [...] e tomar medidas imediatas para eliminar as piores formas de trabalho infantil” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 29).
- “[...] fortalecer a cooperação e o diálogo social entre os trabalhadores, suas organizações, empregadores e governos, no que concerne às questões trabalhistas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 29).
- “A fim de avançar no nosso compromisso de criar maiores oportunidades de emprego, melhorar a qualificação dos trabalhadores e aprimorar as condições de trabalho em todo o Hemisfério, reconhecemos a necessidade de considerar, nos foros hemisférico e internacional competentes, as questões da globalização relacionadas com emprego e trabalho” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 11

OBJETIVO 11 – TRABALHO E EMPREGO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Orientar os Ministros do Trabalho para progredirem, dentro dos parâmetros da <i>Declaração de Viña del Mar</i>, no tratamento das dimensões sociais da globalização.</li><li>• Modernizar os Ministérios do Trabalho.</li><li>• Colaborar na análise da dimensão trabalhista do processo das Cúpulas das Américas, para identificar áreas de consenso e as questões que devem ser objeto de outros estudos.</li><li>• Respeitar a OIT no que concerne aos <i>Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e seu Seguimento</i>, de 1998.</li><li>• Adotar e implementar leis e políticas necessárias à efetivação dos principais padrões trabalhistas reconhecidos pela OIT.</li><li>• Ratificar e implementar as convenções fundamentais da OIT.</li><li>• Melhorar a qualidade de vida e as condições de trabalho das pessoas das Américas.</li><li>• Eliminar o trabalho infantil: adequar normas, leis, regulamentos e políticas nacionais.</li><li>• Criar um processo para aumentar a colaboração e a coordenação sobre a dimensão laboral do processo da Cúpula das Américas, entre os Ministérios do Trabalho, outros ministérios afins e as principais instituições das Américas, que tenham um papel fundamental para melhorar as condições de trabalho, em especial a OEA, a OIT, a CEPAL, o BID e o Banco Mundial.</li><li>• Fortalecimento da capacidade dos Ministérios do Trabalho:<ul style="list-style-type: none"><li>– no desenvolvimento e na implementação de políticas efetivas de emprego e de mercado de trabalho;</li><li>– em colaboração com empregadores e organizações laborais, para levantar dados e gerar informações sobre mercado de trabalho;</li><li>– participando do diálogo social, consultas tripartites e iniciativas de resolução de disputas;</li><li>– na adoção de estratégias e programas de caráter continuado como elemento fundamental para o desenvolvimento profissional no mercado de trabalho.</li></ul></li><li>• Promoção e proteção dos direitos de todos em trabalhadores, em particular das mulheres trabalhadoras:<ul style="list-style-type: none"><li>– agindo no sentido de remover barreiras estruturais e legais, atitudes estereotipadas em relação a igualdade entre homens e mulheres no trabalho;</li><li>– agindo contra o preconceito sexual no recrutamento;</li><li>– em relação às condições de trabalho;</li><li>– em relação às discriminações e assédio ocupacional; no gozo dos benefícios de proteção social;</li><li>– na saúde e na segurança;</li><li>– nas formas de desigualdade de oportunidades profissionais e salariais.</li></ul></li><li>• Desenvolvimento de novos mecanismos que aumentem a efetividade de projetos e outros programas de assistência técnica voltados para o fortalecimento das capacidades das economias menores e de suas instituições, para que possam, efetivamente:<ul style="list-style-type: none"><li>– implementar normas e padrões trabalhistas;</li><li>– fomentar a igualdade de oportunidades em relação a gênero, entre outros aspectos, nas estratégias de promoção do emprego, qualificação, aprendizado continuado e programas de desenvolvimento de recursos humanos;</li><li>– promover o acesso a mais e melhores empregos na nova economia.</li></ul></li></ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 12 – CRESCIMENTO COM EQUIDADE

### Premissas norteadoras do objetivo

- Financiamento do desenvolvimento.
- Condições econômicas favoráveis.
- Migração.
- Aumentar a estabilidade social e a mobilidade.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] o crescimento econômico é fundamental para superar as disparidades econômicas e fortalecer a democracia no Hemisfério [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 30).
- “[...] para alcançar um crescimento econômico sustentável, estabilidade social e política, é necessário enfrentar o principal desafio que confronta o Hemisfério – a erradicação da pobreza e da desigualdade [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 30).
- “Economias livres e abertas, acesso a mercados, fluxos sustentáveis de investimento, formação de capital, estabilidade financeira, políticas públicas adequadas, acesso à tecnologia e desenvolvimento e treinamento de recursos humanos são a chave para reduzir a pobreza e as desigualdades, elevar o padrão de vida e promover o desenvolvimento sustentável” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 2).
- “[...] a erradicação da pobreza e da desigualdade [...] exige uma abordagem integrada e concentrada que promova uma melhor competitividade, um comércio que estimule a igualdade e um acesso mais igualitário às oportunidades, levando em consideração as dificuldades que enfrentam os países da região, inclusive aqueles contemplados pela iniciativa *Países Pobres Altamente Endividados (PPAE)*” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 31).
- “[...] para obter financiamento para o seu desenvolvimento [do país]; [...] é necessário a adoção de medidas, em níveis nacional e hemisférico, de forma a criar condições favoráveis para os negócios, maximizar os benefícios de uma migração ordenada, minimizar os efeitos da volatilidade econômica e dos desastres naturais e incentivar a estabilidade e a mobilidade sociais, de modo a promover uma distribuição mais equitativa dos benefícios do crescimento econômico” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 31).
- Reconhecimento da “[...] necessidade de financiamento para o desenvolvimento, inclusive da assistência de doadores bilaterais e empréstimos dos Bancos Multilaterais de Financiamento em condições apropriadas” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 31).

- “[...] o serviço da dívida constitui um grande impedimento ao investimento em vários países” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 31).
- Reconhecimento aos “[...] aspectos positivos e [a]os benefícios da migração ordenada, tanto nos países de origem, trânsito ou destino, como um fator que contribui para o crescimento econômico e o desenvolvimento nacional e regional” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 32).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 12

### OBJETIVO 12 – CRESCIMENTO COM EQUIDADE

#### *Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

#### *Financiamento do desenvolvimento*

- Promoção de políticas para desenvolver e manter o acesso aos mercados internacionais de capital, para financiar nossos esforços de desenvolvimento sustentável.

#### *Condições econômicas favoráveis*

- Projeção e implementação, a partir do trabalho iniciado pelos programas regionais e sub-regionais, após a Cúpula das Américas de 1998, em Santiago, de:
  - legislação, políticas e normas que reduzam os custos iniciais;
  - criação de novos produtos financeiros, acesso a oportunidades empresariais, produtividade, empregos sustentáveis para os grupos de baixa renda e os jovens;
  - cooperativas de crédito, instituições financeiras comunitárias e instituições de apoio, tais como as agências de informações de crédito, criando condições que incentivem os bancos comerciais e outras instituições financeiras apropriadas a ampliarem sua base de clientes para incluir maior número de micro, pequenas e médias empresas;
  - fortalecimento da capacidade das agências de desenvolvimento destinadas a apoiar as micro, pequenas e médias empresas.
- Criação e/ou aprimoramento, nas áreas rurais e urbanas:
  - do acesso a sistemas de informação de qualidade para as micro, pequenas e médias empresas, mediante a instituição de mecanismos não discriminatórios;
  - de programas destinados a promover o uso de computadores e da *Internet*, baseados em parcerias com os setores público e privado, de modo a obter maior acesso à tecnologia da informação, crédito, mercados e instrumentos planejados para lhes prestar apoio em todas essas áreas;
  - de incubadoras de empresas, redes associativas, projetos conjuntos, programas nacionais de competitividade, cooperativas de crédito e acordos complementares entre micro, pequenas e médias empresas, como parte de uma estratégia mais ampla, destinada a compartilhar as melhores práticas, aprimorar o acesso à informação, crédito e sistemas adequados de *marketing*, rompendo com as situações atuais de isolamento.
- Melhoria das redes de segurança social (nacional e regional) estabilizadoras de renda e de consumo individual e familiar que compartilhem experiências e práticas por meio, por exemplo, de:
  - fundos de estabilização;
  - esquemas de microcrédito;
  - programas de seguro agrícola;
  - recapacitação profissional e treinamento vocacional em administração e comércio.
- Promoção de maior acesso ao mercado para empresários desfavorecidos, especialmente mulheres, jovens, pessoas portadoras de deficiências, indígenas e populações rurais mediante:
  - o desenvolvimento de programas que promovam o emprego local;
  - programas que propiciem treinamento e aprendizado contínuo, particularmente nas áreas de novas tecnologias; serviços a um custo acessível; administração de empresas, desenvolvimento de produtos; financiamento, controle da produção e qualidade do produto; *marketing*; aspectos jurídicos das empresas;
  - programas de assistência que informem às populações pobres e de baixa renda, especialmente nas áreas remotas e rurais, sobre as oportunidades de acesso ao mercado e à tecnologia, e que proporcionem assistência, acompanhamento, monitoramento, consultoria e outros serviços de apoio, que permitam a esses grupos se valerem dessas oportunidades.

### *Migração*

- Apoio a iniciativas de fortalecimento de vínculos entre as comunidades de migrantes no exterior e em seus países de origem.
- Desenvolvimento de mecanismos de cooperação:
  - que simplifiquem e agilizem os procedimentos de remessa de divisas enviadas pelos migrantes, reduzindo substancialmente seus custos;
  - sobre procedimentos migratórios para mercados de trabalho transfronteiriços e migração de trabalhadores, tanto nos países de origem como nos de destino, como um meio de aumentar o crescimento econômico;
  - com pleno reconhecimento do papel que a cooperação nas áreas de educação e treinamento pode desempenhar na mitigação de efeitos adversos do movimento do capital humano procedente de Estados menores e menos desenvolvidos;
  - intercâmbio de informações e melhores práticas sobre novas tecnologias de informação e de comunicação que modernizem os sistemas de gerência dos fluxos migratórios.
- **Apoio a iniciativas voluntárias projetadas por comunidades ou indivíduos para o uso de fundos em investimentos e projetos produtivos que beneficiem o bem-estar** geral de suas comunidades de origem.
- Promoção do debate sobre o fenômeno migratório no Hemisfério, levando em consideração sua natureza multidimensional e suas diferenças regionais, e, ao proceder dessa forma, considerar a inclusão do tema migração nos debates sobre comércio e integração econômica.
- Garantia aos migrantes do acesso a serviços sociais básicos, de conformidade com o marco jurídico de cada país.
- Criação de sistemas de informação estatística que fomentem o intercâmbio de informações e das melhores práticas, mediante o uso das novas tecnologias da informação e comunicação, com vistas a promover a **modernização dos sistemas de gerência dos fluxos de migração.**

### *Aumentar a estabilidade social e a mobilidade*

- Continuação e aprofundamento da agenda voltada para o aperfeiçoamento do registro de propriedades, estabelecida na Cúpula das Américas de Santiago, em 1998:
  - com especial ênfase na regularização dos direitos de propriedade informais, de acordo com a legislação nacional;
  - garantindo que todos os direitos válidos de propriedade sejam formalmente reconhecidos e que as disputas sejam resolvidas;
  - adotando marcos jurídicos atualizados para os registros de propriedade;
  - incentivando a emissão de títulos de propriedade comercializáveis;
  - incluindo a formulação de reformas institucionais, políticas e normativas que facilitem o uso do registro de propriedade como um mecanismo que permita aos detentores de propriedade o acesso a crédito, aos bancos comerciais e aos bancos multilaterais de desenvolvimento e expansão de sua base de clientes entre os setores de baixa renda;
  - promovendo uma maior cooperação e intercâmbio de informações e tecnologia para modernizar os sistemas de registro e cadastramento no Hemisfério;
  - solicitando às instituições de cooperação multilateral e bilateral que continuem a apoiar seus programas de assistência técnica e financeira;
- Apoio, em cooperação com a CEPAL e o Banco Mundial, a pesquisas em nível hemisférico, para gerar dados desagregados sobre o impacto diferencial de políticas e processos econômicos em mulheres e homens, populações rurais e urbanas, indígenas e não-indígenas e comunidades com alta ou baixa mobilidade social e suas respectivas participações no crescimento econômico.
- Reconhecimento da contribuição econômica e social do trabalho não remunerado realizado pelas mulheres, predominantemente no lar, e considerar programas de proteção social correspondentes, em conformidade com a lei nacional.
- Promover maior reconhecimento da contribuição econômica da mulher nos setores informais e de subsistência, e fornecer, através de bancos multilaterais de desenvolvimento regionais e internacionais e da comunidade de doadores, a assistência necessária às comunidades que participam em tais atividades, aumentando a conscientização nacional sobre as questões de gênero no planejamento e na elaboração de políticas macroeconômicas.
- Cooperar e promover o diálogo sobre o deslocamento forçado, voltado para melhorar a atenção dispensada a populações deslocadas pela violência, levando em consideração os problemas enfrentados por essas populações; e harmonizar a legislação nacional de acordo com as regras e os padrões do direito humanitário internacional, inclusive a Convenção de Genebra, de 1951.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 13 – EDUCAÇÃO

### Definições vinculadas ao objetivo

- “O progresso na direção de sociedades mais democráticas, crescimento econômico e maior equidade social repousa numa população educada e numa força de trabalho melhor qualificada. Concordamos em adotar um conjunto de ações, com vistas a melhorar o acesso a uma educação de qualidade mediante o treinamento de professores, o ensino de valores cívicos e o uso das tecnologias da informação, tanto nas salas de aula quanto na avaliação do progresso para a implementação desses compromissos” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “Melhores políticas e investimentos crescentes em nossos sistemas de educação ajudarão a reduzir as disparidades de renda e a brecha digital em nosso Hemisfério” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “[...] a educação é a chave para o fortalecimento das instituições democráticas, a promoção do desenvolvimento do potencial humano, a igualdade e a compreensão entre nossos povos, bem como a sustentação do crescimento econômico e a redução da pobreza [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p., 35).
- “[...] para realizar esses objetivos [definidos nas Cúpulas], é essencial que uma educação de qualidade esteja disponível para todos, incluindo meninas e mulheres, habitantes das zonas rurais, portadores de deficiências, indígenas e minorias [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 35).
- Reafirmação dos “[...] compromissos assumidos nas Cúpulas anteriores para promover os princípios de igualdade, qualidade, relevância e eficiência em todos os níveis do sistema educacional [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 35).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 13

OBJETIVO 13 – EDUCAÇÃO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Confiar à OEA a organização, no âmbito do CIDI, de uma reunião de Ministros da Educação no Uruguai, a realizar-se antes do fim do ano, com mandato para:<ul style="list-style-type: none"><li>– identificar e criar mecanismos hemisféricos apropriados à implementação das iniciativas de educação desse Plano de Ação e continuar a promover ações sobre as prioridades identificadas em Cúpulas anteriores, com base em uma avaliação meticulosa dos resultados coletivos nesse âmbito;</li><li>– criar um mecanismo de cooperação para promover o desenvolvimento de parcerias produtivas entre os governos e organizações regionais e internacionais e os bancos de desenvolvimento multilateral;</li><li>– promover a participação de organizações relevantes da sociedade civil e o diálogo com elas, fortalecendo parcerias entre o setor público e outros setores da sociedade;</li><li>– formular e implementar políticas no marco de uma estratégia para a superação das desigualdades sociais, que promovam o acesso à educação básica de qualidade para todos, incluindo a educação para a primeira infância e para adultos, especialmente para promover a alfabetização e criando, ao mesmo tempo, métodos alternativos, que atendam às necessidades dos segmentos menos favorecidos da população ou excluídos dos sistemas de educação formal, em particular as meninas, as minorias, os indígenas e as crianças com necessidades educacionais especiais;</li><li>– compartilhar informações e experiências bem-sucedidas no Hemisfério;</li><li>– enfrentar problemas de retenção de alunos dentro de certos grupos, especialmente meninos – principalmente nos países do Caribe –, cuja taxa de evasão escolar no nível secundário é alta em algumas regiões.</li></ul></li><li>• Apoiar e promover o aprendizado ao longo de toda a vida:<ul style="list-style-type: none"><li>– oferecendo currículos diversificados, baseados no desenvolvimento de aptidões, conhecimento, valores cívicos e democráticos;</li><li>– estabelecendo mecanismos flexíveis de prestação de serviços, incluindo o uso das tecnologias da informação e da comunicação, para favorecer o emprego, o crescimento pessoal e o compromisso social;</li><li>– certificando o aprendizado adquirido no ambiente de trabalho.</li></ul></li><li>• Fortalecer os sistemas educacionais por meio de:<ul style="list-style-type: none"><li>– incentivo à participação de todos os setores da sociedade, consensando políticas que sejam viáveis e garantam a distribuição apropriada e contínua dos recursos;</li><li>– descentralização da tomada de decisões e promoção da participação da sociedade civil, especialmente dos pais;</li><li>– gestão escolar transparente, com alocação adequada e estável dos recursos, de modo que as instituições educacionais possam desempenhar um papel de liderança como agentes de mudança.</li></ul></li><li>• Aprimorar o desempenho dos professores ao:<ul style="list-style-type: none"><li>– melhorar suas condições de trabalho;</li><li>– elevar o perfil da profissão, fornecendo, além de sólida preparação inicial, oportunidades de contínuo desenvolvimento profissional;</li><li>– elaborar estratégias de formação acessíveis, flexíveis, dinâmicas e relevantes, utilizando, dentre outros meios, novas tecnologias da informação e da comunicação.</li></ul></li><li>• Apoiar os projetos regionais de indicadores comparativos e de avaliação educacional em curso resultantes da Cúpula de Santiago incluindo iniciativas de cooperação, baseadas em programas de avaliação de desempenho dos processos e das realizações educacionais, levando em consideração estudos pedagógicos e práticas de avaliação desenvolvidos previamente pelos países.</li><li>• Desenvolver indicadores comparativos para avaliar os serviços que cada país presta às pessoas com necessidades educacionais especiais e promover o intercâmbio de informações sobre políticas, estratégias e melhores práticas nas Américas.</li><li>• Empenhar-se para assegurar que o ensino médio responda às necessidades dinâmicas do mercado</li></ul>

de trabalho, promovendo a diversificação dos programas e experimentos com novos métodos de ensino mais versáteis, com ênfase na ciência e na tecnologia, e apoiando a criação de mecanismos para o reconhecimento e a certificação do aprendizado adquirido.

- Promover um diálogo mais efetivo entre a sociedade e as instituições de educação superior, e facilitar a todos o acesso a essas instituições, mediante o equilíbrio entre a crescente demanda por padrões de qualidade mais elevados e financiamento público, com maior compromisso do setor privado.
- Apoiar a cooperação hemisférica:
  - para pesquisa científica e tecnológica, a fim de solucionar problemas específicos na região e promover a transferência de conhecimento;
  - através da mobilidade de estudantes, professores e administradores de instituições de educação superior e de professores e administradores dos níveis primário e secundário, a fim de fornecer-lhes novas oportunidades para se integrarem na nova sociedade do saber, aumentar seus conhecimentos sobre outras culturas e idiomas, e permitir que acessem informações sobre estudos pós-secundários e oportunidades de aprendizado, por intermédio de redes hemisféricas novas ou existentes, como o *website* educacional estabelecido após a Cúpula de Santiago.
- Promover o acesso de professores, alunos e administradores ao uso de novas tecnologias da informação e da comunicação aplicadas à educação, mediante o fomento de uma capacitação orientada para novos enfoques pedagógicos, o apoio ao desenvolvimento de redes e o fortalecimento, de maneira sustentada, dos centros de intercâmbio e divulgação da informação, a fim de reduzir o hiato do conhecimento, acentuado pela brecha tecnológica entre as sociedades do Hemisfério e dentro delas.

#### *Ciência e tecnologia*

- Popularização da ciência e da tecnologia que consolide uma cultura científica na região.
- Apoiar o treinamento do capital humano potencial de alto nível para o desenvolvimento da pesquisa científica e tecnológica e da inovação, propiciando o fortalecimento do setor industrial, agrícola, comercial, empresarial e de sustentabilidade ambiental.
- Desenvolvimento da ciência e tecnologia da informação e da comunicação para a conectividade regional.
- Desenvolvimento do programa regional de indicadores de ciência e tecnologia.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 14 – SAÚDE

### Premissas norteadoras do objetivo

- Reforma do setor de saúde
- Doenças transmissíveis.
- Doenças não-transmissíveis.
- Conectividade

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] uma boa saúde e igualdade de acesso à atenção médica e ao sistema de saúde, bem como a medicamentos de custo acessível são vitais para o desenvolvimento humano e a implementação de nossos objetivos políticos, econômicos e sociais” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “[...] além dos compromissos assumidos nas Cúpulas de Miami e Santiago, e em conformidade com as metas de desenvolvimento acordadas internacionalmente nas áreas de saúde maternal, infantil, e reprodutiva – que uma boa saúde física e mental é essencial para uma vida produtiva e satisfatória” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).
- “[...] o acesso equitativo a serviços de saúde de qualidade é um elemento fundamental para o desenvolvimento de sociedades democráticas e para a estabilidade e prosperidade das nações [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).
- “[...] a possibilidade de usufruir do mais elevado padrão de saúde é um dos direitos fundamentais de todo ser humano, sem distinção de raça, religião, orientação política, ou condição econômica ou social, como estabelecido na Carta da Organização Mundial da Saúde (OMS)” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).
- “[...] a igualdade de sexo e a preocupação com as populações indígenas, crianças, idosos e grupos desassistidos devem ser uma preocupação prioritária no desenvolvimento de políticas de saúde [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).
- “[...] os resultados na área da saúde são afetados por fatores físicos, sociais, econômicos e políticos [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).
- “[...] a cooperação técnica da Organização Panamericana da Saúde (OPAS) e outras organizações internacionais relevantes deve continuar a apoiar ações na área da saúde no Hemisfério, de maneira consistente com a *Agenda Compartilhada para a Saúde nas*

*Américas* assinada pela OPAS, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pelo Banco Mundial” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 38).

#### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 14

OBJETIVO 14 – SAÚDE
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<p><i>Reforma do setor de saúde</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Compromisso com uma reforma solidária do setor de saúde, enfatizando a preocupação com: <ul style="list-style-type: none"> <li>– as funções essenciais da saúde pública;</li> <li>– a qualidade de atendimento;</li> <li>– o acesso igualitário aos serviços de saúde e à cobertura de saúde, especialmente nas áreas de prevenção de doenças e promoção da saúde;</li> <li>– a eficiência na utilização dos recursos e na administração dos serviços de saúde;</li> <li>– o uso contínuo de indicadores comuns acordados e validados cientificamente, para avaliar a eficácia, a equidade e a eficiência de sistemas de saúde;</li> <li>– o fortalecimento e a elaboração de padrões internos de prática profissional;</li> <li>– a elaboração de padrões de credenciamentos e procedimentos de licenciamento;</li> <li>– a elaboração de códigos de ética;</li> <li>– programas de educação e treinamento para profissionais da saúde;</li> <li>– a diversificação da composição dos grupos de profissionais na prestação de serviços de saúde para melhor atender às prioridades nacionais da área.</li> </ul> </li> <li>• Intensificar os esforços e compartilhar e promover melhores práticas para: <ul style="list-style-type: none"> <li>– reduzir a morbidade e a mortalidade materno-infantil;</li> <li>– prestar serviços de saúde reprodutiva de qualidade a mulheres, homens e adolescentes.</li> </ul> </li> <li>• Desenvolvimento de processos para avaliar a eficácia de práticas de saúde e produtos medicinais alternativos, a fim de garantir a segurança pública e compartilhar essa experiência e conhecimento com outros países nas Américas.</li> </ul>
<p><i>Doenças transmissíveis</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empenho, no mais alto nível, no combate ao HIV/AIDS e a suas conseqüências: <ul style="list-style-type: none"> <li>– reconhecendo que essa doença constitui uma grave ameaça à segurança dos povos;</li> <li>– buscando, em especial, o aumento de recursos para prevenção, educação e acesso a atendimento e tratamento, bem como pesquisa;</li> <li>– adotando um enfoque multissetorial e que leve em consideração as especificidades de cada sexo em relação à educação, à prevenção e ao controle da propagação do HIV/AIDS e de doenças sexualmente transmissíveis;</li> <li>– desenvolvendo programas participativos (de educação, prevenção e controle) especialmente junto a populações de alto risco;</li> <li>– promovendo parcerias com a sociedade civil incluindo os meios de comunicação de massa, o setor privado e organizações voluntárias;</li> <li>– promovendo o uso de mecanismos horizontais de cooperação em curso para garantir a disponibilidade de sangue seguro;</li> <li>– ampliando o acesso nacional ao tratamento de doenças relacionadas ao HIV/AIDS, através de medidas que busquem assegurar o fornecimento de medicamentos a preços acessíveis, incluindo sistemas de distribuição e entrega confiáveis e mecanismos adequados de financiamento, em conformidade com as legislações nacionais e os acordos internacionais;</li> <li>– dando continuidade ao diálogo com a indústria farmacêutica e o setor privado em geral, para incentivar a disponibilidade de anti-retrovirais e outros medicamentos para o tratamento de HIV/AIDS a preços acessíveis;</li> <li>– promovendo estratégias para facilitar o intercâmbio de informações sobre preços de medicamentos, inclusive, conforme apropriado, daquelas disponíveis em bancos de dados nacionais;</li> <li>– promovendo e protegendo os direitos humanos de todas as pessoas afetadas pelo HIV/AIDS, sem discriminação de sexo ou idade.</li> </ul> </li> <li>• Aprimoramento dos programas em âmbito hemisférico, nacional e local para controlar e tratar doenças transmissíveis como: <ul style="list-style-type: none"> <li>– a tuberculose;</li> <li>– a dengue;</li> <li>– a malária; e</li> <li>– a doença de Chagas.</li> </ul> </li> <li>• Promoção do desenvolvimento saudável da infância por meio de: <ul style="list-style-type: none"> <li>– cuidados pré-natais;</li> </ul> </li> </ul>

- programas de imunização expandidos;
- controle de doenças respiratórias e causadoras de diarreia, educação sobre a saúde, preparação física, acesso a alimentos seguros e nutritivos e promoção do aleitamento materno.

*Doenças não transmissíveis*

- Implementação de programas comunitários:
  - de prevenção de doenças;
  - de redução dos riscos à saúde e da incidência de doenças não transmissíveis, como doenças cardiovasculares, inclusive hipertensão, câncer, diabetes e doenças mentais;
  - de redução do impacto da violência e dos acidentes sobre a saúde.
- Participação ativa na negociação de uma convenção quadro para o controle do tabaco:
  - desenvolvimento e adoção de políticas e programas para reduzir o consumo de produtos do tabaco, especialmente no que concerne aos efeitos que exercem sobre as crianças;
  - compartilhar melhores práticas e lições aprendidas na criação de programas elaborados para aumentar a conscientização pública, principalmente de adolescentes, sobre os riscos à saúde associados ao uso de tabaco, álcool e drogas.

*Conectividade*

- Fornecimento de informações científicas e técnicas bem fundadas e baseadas em evidências a todos os profissionais da saúde e ao público, utilizando inovações como a Biblioteca Virtual da Saúde das Américas.
- Incentivo ao uso da telessaúde como um meio de conectar populações remotas e fornecer serviços de saúde e informações para grupos subatendidos, como um complemento à prestação de serviços de atendimento de saúde existentes.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 15 – IGUALDADE DE SEXO

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] a atribuição de poderes às mulheres e sua plena participação no desenvolvimento das nossas sociedades e a existência de oportunidades iguais para que exerçam liderança são fundamentais para a redução da pobreza, a promoção da prosperidade econômica e social, o desenvolvimento sustentável centrado no ser humano, a consolidação da democracia e a resolução de conflitos e o desenvolvimento de parcerias igualitárias entre homens e mulheres; reconhecendo também que esses princípios são básicos para promover a igualdade de gêneros e os direitos humanos das mulheres nas Américas e para trabalhar com vistas à eliminação de todas as formas de desigualdade” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 40).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 15

OBJETIVO 15 – IGUALDADE DE SEXO
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Endosso ao Programa Interamericano de Promoção dos Direitos Humanos das Mulheres e da Equidade e Igualdade de Gênero, aprovado no Primeiro Encontro de Ministros ou Autoridades do Mais Alto Nível Responsáveis pelos Direitos das Mulheres, realizado em abril de 2000, pela CIM.</li><li>• Endosso ao Programa Regional de Ação para Mulheres da América Latina e do Caribe de 1995-00.</li><li>• Endosso às ações e iniciativas subseqüentes adotadas na 23ª Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas para implementar a Declaração e a Plataforma de Ação de Pequim.</li><li>• Integração da perspectiva de gênero nos programas, nas ações e nas agendas de eventos nacionais e internacionais, a fim de garantir que as experiências das mulheres e a igualdade de gênero sejam uma dimensão integral na elaboração, na implementação e na avaliação de políticas e programas governamentais e interamericanos em todas as esferas.</li><li>• Fortalecimento dos mecanismos nacionais e de outros órgãos governamentais responsáveis pelo avanço das mulheres e pela promoção e proteção de seus direitos humanos.</li><li>• Promoção de recursos humanos e financeiros necessários, inclusive por meio da exploração de esquemas de financiamento inovadores, de modo que a questão de gênero seja integrada a todas as políticas, programas e projetos.</li><li>• Apoio ao papel fundamental que as organizações femininas têm desempenhado e continuarão a desempenhar para o progresso da igualdade de gênero, e a contribuição feita pelo trabalho conjunto dos governos e do setor privado para o respeito e a compreensão dos direitos humanos femininos.</li><li>• Promoção da igualdade de gênero e dos direitos humanos das mulheres, fortalecendo e fomentando a participação plena e igualitária das mulheres na vida política de seus países, bem como no processo decisório em todos os níveis.</li><li>• Reforço à CIM como consultora técnica do Grupo de Revisão da Implementação das Cúpulas em todos os aspectos da igualdade de gênero.</li><li>• Reconhecimento da importância do papel da CIM no acompanhamento das recomendações relevantes da Cúpula.</li><li>• Garantia de recursos à CIM, para desempenhar seu papel como o principal fórum promovedor de políticas voltadas para o avanço dos direitos humanos das mulheres e da igualdade de gênero no Hemisfério.</li><li>• Promoção do uso de tecnologias da informação e comunicação como um mecanismo para enfrentar as desigualdades entre homens e mulheres e garantir às mulheres igualdade de acesso a essas novas tecnologias e ao necessário treinamento.</li><li>• Garantia de que programas governamentais de conectividade e de planejamento da conectividade, em nível local, nacional e regional, incorporem uma perspectiva de gênero que seja representativa da diversidade das mulheres dentro de vários grupos, incluindo indígenas, população rural e minorias étnicas.</li><li>• Fortalecimento de sistemas de coleta e processamento de dados estatísticos desagregados por sexo.</li><li>• Utilização de indicadores de gênero que contribuirão para uma análise de base da situação das mulheres e para a implementação de políticas públicas nacionais e regionais, que possibilitem a melhoria no acompanhamento e na avaliação dos acordos regionais e internacionais.</li></ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 16 – POVOS INDÍGENAS

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] o caráter único das culturas, histórias e circunstâncias socioeconômicas, demográficas e políticas dos povos indígenas [...] nas Américas requer medidas especiais para assisti-los a atingir seu pleno potencial humano [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 41).
- “[...] a inclusão dos povos indígenas em todas nossas sociedades e instituições constitui valioso elemento no contínuo fortalecimento não apenas dos direitos humanos na nossa comunidade hemisférica, mas também, no sentido mais amplo, nas nossas democracias, economias e civilizações [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 42).
- “[...] embora se tenha alcançado progresso, é necessário fortalecer a participação dos povos, comunidades e organizações indígenas, promover um diálogo aberto e contínuo entre eles e os governos e continuar a trabalhar juntos para garantir a implementação efetiva dos mandatos aplicáveis do Plano de Ação da Cúpula de Santiago” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 42).
- “Os processos de construção de políticas aos povos indígenas devem ter como base amplas consultas entre os Estados e os povos indígenas do Hemisfério” (OEA, Plano de Ação, p. 44).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 16

OBJETIVO 16 – POVOS INDÍGENAS
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Empenhar-se ao máximo para incentivar as agências doadoras, o setor privado, outros governos, organizações regionais e internacionais e os bancos multilaterais de desenvolvimento para que:<ul style="list-style-type: none"><li>– apoiem conferências hemisféricas e nacionais, a fim de compartilhar experiências entre os povos indígenas e suas organizações na implementação de atividades de promoção do seu desenvolvimento cultural, econômico e social sustentável e em outras áreas que possam ser identificadas pelos povos indígenas.</li></ul></li><li>• Reconhecimento às contribuições valiosas que a visão de mundo, os costumes e as tradições dos povos indígenas podem trazer para políticas e programas relacionados:<ul style="list-style-type: none"><li>– com o uso da terra e dos recursos naturais;</li><li>– com o desenvolvimento sustentável e a biodiversidade;</li><li>– com as práticas culturais dos povos indígenas e protegendo o conhecimento tradicional que possuem.</li></ul></li><li>• Aumento da disponibilidade e acesso aos serviços de educação:<ul style="list-style-type: none"><li>– em consulta com os povos indígenas, especialmente mulheres, crianças e jovens, conforme seus valores, costumes, tradições e estruturas organizacionais;</li><li>– promovendo a diversidade lingüística e cultural nos programas de educação e treinamento dirigidos às comunidades indígenas;</li><li>– promovendo estratégias nacionais e regionais para mulheres, crianças e jovens indígenas;</li><li>– incentivando programas de intercâmbio internacional e estágios nos setores público e privado;</li><li>– promovendo a igualdade de oportunidades;</li><li>– aumentando a permanência na escola;</li><li>– maximizando as realizações individuais e coletivas;</li><li>– promovendo a educação permanente para todos os povos indígenas.</li></ul></li><li>• Promoção e melhoria em todos os setores da sociedade:<ul style="list-style-type: none"><li>– da conscientização sobre a contribuição feita pelos povos indígenas na formação da identidade nacional dos países nos quais vivem;</li><li>– da participação efetiva dos povos indígenas na elaboração, na implementação e na avaliação de planos, políticas, sistemas e programas abrangentes de saúde;</li><li>– do valor do desenvolvimento de comunidades holísticas que considerem as realidades e as circunstâncias culturais, econômicas e sociais;</li></ul></li><li>• Apoio à <i>Iniciativa para a Saúde das Populações Indígenas</i>, promovida pela OPAS, em consulta com os povos indígenas:<ul style="list-style-type: none"><li>– auxiliando os Estados na elaboração de políticas públicas e sistemas de saúde que fomentem a saúde dos povos indígenas;</li><li>– na elaboração e na implementação de estruturas e modelos interculturais de atendimento com o objetivo específico de atender às necessidades e às prioridades de saúde desses povos;</li><li>– no aprimoramento da coleta, da análise e da disseminação de informações sobre as condições sociais e de saúde desses povos, com ênfase específica nas crianças.</li></ul></li><li>• Redução da brecha digital, de comunicações e de informação que existe entre a média nacional, os povos e as comunidades indígenas:<ul style="list-style-type: none"><li>– por intermédio de programas e projetos de conectividade e comunicações relevantes;</li><li>– propiciando serviços nas áreas de desenvolvimento social, econômico e político, inclusive a utilização de redes de informação dos povos indígenas.</li></ul></li><li>• Promoção de coleta e publicação de estatísticas nacionais que permitam definir e avaliar as políticas mais apropriadas para atender às necessidades existentes:<ul style="list-style-type: none"><li>– provendo informações sobre a composição étnica;</li><li>– delineando as características socioeconômicas das populações indígenas.</li></ul></li><li>• Apoio ao processo de reforma do Instituto Interamericano do Índio.</li><li>• Continuar desenvolvendo processos que garantam a participação plena e abrangente dos povos indígenas em todo o sistema interamericano, inclusive nas discussões sobre o <i>Projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas</i>.</li></ul>

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 17 – DIVERSIDADE CULTURAL

### Definições vinculadas ao objetivo

- “Consideramos que a diversidade cultural que caracteriza nossa região é uma fonte e de grande riqueza para nossas sociedades. O respeito e a importância que atribuímos à nossa diversidade devem ser fator de coesão que fortaleça o tecido social e o desenvolvimento de nossas nações” (OEA, Declaração de Quebec, 2001, p. 3).
- “[...] o respeito à diversidade cultural e sua valorização contribuem para o dinamismo social e econômico e constituem fatores positivos na promoção da boa gestão governamental, da coesão social, do desenvolvimento humano, dos direitos humanos e da coexistência pacífica no Hemisfério [...]” (OEA, Plano de Ação, p. 44).
- Reconhecimento “[...] também ao papel especial da propriedade cultural no fortalecimento dos vínculos geográficos, sociais, históricos e antropológicos no seio das sociedades [...]” (OEA, Plano de Ação, p. 44).
- Reconhecimento da necessidade “[...] de fortalecer as estratégias para evitar o tráfico ilegal de propriedades culturais, que prejudica a preservação da memória coletiva e da herança cultural das sociedades e ameaça a diversidade cultural do Hemisfério [...]” (OEA, Plano de Ação, p. 44).

### QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 17

OBJETIVO 17 – DIVERSIDADE CULTURAL
<i>Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Aperfeiçoamento das parcerias e intercâmbio de informação:<ul style="list-style-type: none"><li>– por intermédio do uso de tecnologia da informação e comunicação;</li><li>– realizando uma série de seminários entre especialistas, autoridades do governo e representantes da sociedade civil sobre a importância da diversidade lingüística e cultural do Hemisfério.</li></ul></li><li>• Criação de condições que fomentem a conscientização e a compreensão sobre a diversidade cultural e lingüística dos países das Américas por diversos meios:<ul style="list-style-type: none"><li>– utilização de novas tecnologias da comunicação e da <i>Internet</i>;</li><li>– apoio, por meio de colaboração ampla, a novos projetos de mídia que promovam o diálogo intercultural por intermédio da produção e da distribuição de produtos culturais criados para a televisão, o cinema, a indústria fonográfica, as editoras e os meios de comunicação eletrônicos;</li><li>– enriquecimento à diversidade do conteúdo cultural dos setores da mídia, por exemplo, por intermédio da preservação e restauração da propriedade cultural e da devolução de propriedades culturais adquiridas ilegalmente, em conformidade com as obrigações internacionais na matéria.</li></ul></li><li>• Promoção da coesão social, do respeito mútuo e do desenvolvimento:<ul style="list-style-type: none"><li>– reconhecendo a contribuição da educação física e dos esportes, praticados de forma justa e livre de drogas;</li><li>– apoiando iniciativas que preservem e fomentem esportes tradicionais e indígenas;</li><li>– apoiando iniciativas que fortaleçam o papel da mulher no esporte e aumentem as oportunidades de participação para crianças e jovens, pessoas portadoras de deficiência física e minorias e os benefícios advindos de atividades físicas e esportivas.</li></ul></li><li>• Compromisso com a cooperação ativa entre diversas instituições, em âmbito nacional e internacional, para:<ul style="list-style-type: none"><li>– erradicar o tráfico ilícito de propriedades culturais, de conformidade com a <i>Convenção sobre os Meios de Proibir e Prevenir a Importação, Exportação e Transferência de Posse de Propriedades Culturais</i>, da UNESCO, de 1970;</li><li>– promover ação conjunta com as organizações da sociedade civil, implementando e apoiando políticas, planos e programas que fortalecerão e promoverão a pesquisa, a recuperação, o estudo, a conservação, a</li></ul></li></ul>

manutenção, a restauração, o acesso e a valorização da herança e das propriedades culturais, por intermédio dos adequados cuidados, preservação e uso.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## OBJETIVO 18 – CRIANÇAS E JOVENS

### Definições vinculadas ao objetivo

- “[...] a promoção dos direitos das crianças e do seu desenvolvimento, proteção e participação é essencial para assegurar que alcancem seu pleno potencial [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 45).
- Reconhecimento das “[...] eficácia e necessidade de intervenções centradas na proteção contra a discriminação, a desigualdade, o abuso, a exploração e a violência, especialmente contra os mais vulneráveis [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 45).
- “[...] levando em conta uma perspectiva de gênero; afirmamos a importância da cooperação endossada na X Reunião dos Chefes de Estado e Governo Ibero-Americanos no Panamá, bem como a oportunidade significativa para o progresso das crianças em 2001 no contexto do Ano Interamericano da Criança e do Adolescente e das metas definidas na Cúpula Mundial da Criança de 1990; e reconhecendo a contribuição vital da *Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança* na promoção e proteção dos direitos das crianças e o trabalho empreendido pelo Instituto Interamericano da Criança [...]” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p. 45).
- “Promover a consulta, participação e representação dos jovens em todos os assuntos que os afetam, proporcionando acesso a informações confiáveis e oportunidades para que expressem suas opiniões e contribuam nas discussões em foros e eventos locais, nacionais, regionais e internacionais” (OEA, Plano de Ação, 2001a, p.46).

## QUADRO-SÍNTESE OBJETIVO 18

### OBJETIVO 18 – CRIANÇAS E JOVENS

#### *Premissas Norteadoras do Objetivo e Ações a serem Desenvolvidas*

- Implementação e apoio aos compromissos contidos na *Agenda sobre Crianças Afetadas pela Guerra* (Canadá, 2000):
  - incentivo à participação ativa de crianças e adolescentes na elaboração de políticas, no diálogo e nos programas desenvolvidos para crianças e adolescentes afetados por conflitos armados;
  - incentivo à criação de uma rede para crianças e jovens;
  - criação de formas adicionais para monitorar, informar e interceder pela proteção, pelos direitos e pelo bem-estar de crianças afetadas por conflitos armados no Hemisfério.
- Promoção de ações para estabelecer, fortalecer e implementar políticas públicas:
  - assegurando o bem-estar e o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes;
  - promovendo a realização de conferências, seminários e outras atividades nacionais ou multilaterais dedicadas a crianças e adolescentes;
  - que protejam e promovam os direitos das crianças;
  - que incluam a promoção do registro civil universal de todas as crianças;
  - que assegurem a implementação e o monitoramento efetivo dos direitos das crianças;
  - que constituam indicadores apropriados, por país, sobre a saúde, o desenvolvimento e o bem-estar infantil;
  - que intercambiem as melhores práticas de apresentação de resultados, por meio de relatórios nacionais elaborados pelos Estados-partes na *Convenção sobre os Direitos da Criança*.
- Assegurar que toda criança em conflito com a lei seja tratada de maneira consistente com seus melhores interesses:
  - em conformidade com nossas obrigações no âmbito da *Convenção dos Direitos da Criança* e outros instrumentos internacionais relevantes sobre direitos humanos, incluindo o *Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos*;
  - levando em conta o *Conjunto Padrão de Regras Mínimas das Nações Unidas Relativas à Administração de Justiça para Adolescentes*;
  - propiciando oportunidades de treinamento, inclusive instrução, conforme necessário, quanto à sensibilidade aos gêneros e aos direitos humanos aos indivíduos envolvidos na administração da Justiça.
- Identificar, compartilhar e promover melhores práticas e enfoques, especificamente aqueles com base na comunidade que visem:
  - apoiar famílias, atender às necessidades das crianças e dos adolescentes em situação de risco;
  - proteger crianças e jovens contra abuso físico ou mental, agressão ou violência, discriminação, negligência, maus tratos e exploração, abuso sexual, exploração comercial ou as piores formas de trabalho infantil, como definido na Convenção 182 da OIT;
  - elaborar políticas e modelos nacionais para a reabilitação ou sistemas judiciais;
  - incorporar iniciativas para a prevenção do crime, preservando os procedimentos legais adequados;
  - permitir o acesso a instituições e programas para a reabilitação e a reintegração de crianças e adolescentes infratores na sociedade e em suas famílias.
- Cumprir as obrigações assumidas nas várias Convenções a fim de evitar e prevenir casos de seqüestro de crianças pelos pais.
- Reforçar o papel da OPAS, do IIC e da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos como consultores técnicos junto ao Grupo de Revisão da Implementação das Cúpulas sobre todos os aspectos das questões infantis.

FONTE: Declaração de Quebec e Plano de Ação. Terceira Reunião de Cúpula das Américas (OEA, 2001 e 2001a).

NOTA: Dados sistematizados pela autora.

## REFERÊNCIAS

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2001). *Declaração de Québec – Terceira Reunião de Cúpula das Américas* (Québec, Canadá – 2001). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (2001a). *Plano de Ação – Terceira Reunião de Cúpula das Américas* (Québec, Canadá – 2001). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

## APÊNDICE 4

### REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DE CÚPULA DAS AMÉRICAS (Monterrey, México, em 13 de janeiro de 2004)

A Reunião Extraordinária de Cúpula das Américas tem o propósito de “[...] avançar na implementação de medidas para combater a pobreza, promover o desenvolvimento social, alcançar um crescimento econômico com equidade e reforçar a governabilidade de nossas democracias” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).

#### Avaliação realizada

- “[...] cada país é o principal responsável por seu próprio desenvolvimento social e econômico mediante políticas consistentes, boa governança e o Estado de Direito.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).
- Há a “[...] necessidade de trabalharmos juntos para incentivar a prosperidade, promover a inclusão social e uma distribuição mais equitativa do crescimento econômico, eliminar a fome, elevar os níveis de vida, gerar novas oportunidades de emprego e de investimento, promover o trabalho decente, bem como enfrentar as novas ameaças à segurança, dentre as quais o terrorismo, o crime organizado e o tráfico ilícito de armas [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).
- “[...] as micro, pequenas e médias empresas constituem um elemento fundamental para o crescimento econômico, a criação de empregos e a redução da pobreza nos nossos países [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).
- Relevância do papel desempenhado pelo comércio na promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico sustentados.
- “[...] a liberalização do comércio dos produtos agrícolas [...] é um elemento essencial para o desenvolvimento da agricultura nos países do Hemisfério” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).
- “[...] o crescimento econômico sustentado é o fator mais importante para a administração e o pagamento do serviço da dívida pública.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).

- “[...] as políticas macroeconômicas consistentes e uma administração fiscal prudente são também fundamentais para a consecução da sustentabilidade fiscal a longo prazo.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).
- Cada país é o responsável pelo seu próprio desenvolvimento econômico. Porém, há um vínculo de interdependência entre as economias nacionais e o sistema econômico mundial.
- “[...] urgência do fortalecimento dos mecanismos de luta contra a pobreza da Organização dos Estados Americanos, como o Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral, a Comissão Interamericana de Desenvolvimento Social e o Programa Interamericano de Combate à Pobreza e Discriminação” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- Reconhecimento da importância da promoção e do respeito dos direitos econômicos, sociais e culturais dos países.
- Reconhecimento dos esforços realizados pelos países do Hemisfério para atender aos problemas sociais suscitados por situações de desemprego, como a adoção dos sistemas de seguro-desemprego ou dos programas de renda de subsistência.
- Houve um avanço substantivo nas negociações realizadas no âmbito da Organização dos Estados Americanos acerca da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, tendo a efetiva participação de representantes desses povos.
- “Para enfrentar os desafios causados pelo HIV/AIDS, é necessário continuar aumentando os esforços de cooperação em nível mundial” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).
- “Apoio à Declaração de Santiago sobre Democracia e Confiança Cidadã para definir uma agenda de governança para o Hemisfério, que permita enfrentar desafios políticos, econômicos e sociais com vistas a promover a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).
- “Preocupação com práticas corruptas, ilegais e fraudulentas na administração de algumas empresas nacionais e transnacionais que podem afetar negativamente as economias, em especial as dos países em desenvolvimento, seus produtores e consumidores.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004).
- **Reconhecimento da importância do papel da sociedade civil e sua contribuição para a boa gestão pública.** É importante também continuar consolidando novas parcerias que permitam a vinculação construtiva entre governos, organizações não-governamentais, organismos internacionais e os diversos setores da sociedade civil para que trabalhem em favor do desenvolvimento e da democracia.

## Compromissos assumidos

- Na reunião extraordinária de Cúpula das Américas há a afirmação de manutenção do compromisso com a Carta Democrática Interamericana e a firme intenção de continuar a implementar os mandatos das Cúpulas das Américas, bem como os compromissos assumidos com a Cúpula do Milênio, a Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (Consenso de Declaração de Monterrey) e a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentado de Joanesburgo.
- “[...] continuar a implementar políticas macroeconômicas consistentes, políticas monetárias e fiscais prudentes, regimes de taxas de câmbio apropriados, uma administração prudente e apropriada da dívida pública, a diversificação da economia e a melhoria da competitividade. [...] a transformação qualitativa da administração pública mediante sua modernização, simplificação, descentralização e transparência. [...] melhorar o clima de investimentos nos nossos países e promover a responsabilidade social das empresas.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).
- “[...] articular esforços internacionais com vistas à mobilização de recursos para o desenvolvimento econômico sustentado e o combate à pobreza e à fome em todos os países do Hemisfério.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 1).
- Continuar a implementar políticas públicas que estimulem maior poupança interna, atendendo à necessidade da criação de empregos produtivos e contribuindo para maior inclusão social.
- Apoio as micro, pequenas e médias empresas mediante políticas e programas que facilitem sua consolidação e incorporação ao setor formal. Promoção da intensificação da cooperação internacional.
- Tomada de “[...] medidas legais, normativas e institucionais necessárias e possíveis, antes da próxima Cúpula das Américas, a ser realizada em 2005, para simplificar os procedimentos e reduzir significativamente o tempo e o custo de estabelecimento das empresas em cada país da região” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 02).
- Apoio ao “[...] trabalho do Banco Interamericano de Desenvolvimento para que, por intermédio dos seus mecanismos e programas para o desenvolvimento do setor privado, triplique até 2007 seus empréstimos às micro, pequenas e médias empresas por meio do sistema bancário [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 02).

- “[...] avançar na Agenda de Doha para beneficiar todas as nossas economias, especialmente as economias em desenvolvimento [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 2).
- Reiteração do compromisso com as negociações comerciais para promover um acesso efetivo aos mercados.
- “[...] fortalecer os direitos de propriedade e ampliar seu uso como garantia, assegurando a aplicação de normas eficazes, transparentes, integrais e equitativas que sejam os contratos de propriedade” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- “[...] melhorar ou promover as medidas relativas à transferência da propriedade, aos registros de propriedade, ao estabelecimento da propriedade como forma de garantia e aos direitos e obrigações de devedores e credores” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- “[...] empreender ações concretas antes da próxima Cúpula das Américas, a realizar-se na Argentina em 2005, e informar nessa oportunidade sobre os avanços alcançados” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- Empenho para que os direitos de propriedade beneficiem todas as pessoas sem discriminação.
- Efetuar ações concretas para promover o estabelecimento das condições necessárias para alcançar a meta de uma redução de pelo menos a metade do custo médio regional dessas transferências, se possível, o mais tardar em 2008, e informar sobre os avanços obtidos na próxima Cúpula das Américas.
- Promover a “[...] proteção dos consumidores, a concorrência leal e o aperfeiçoamento do funcionamento dos mercados, por meio de marcos regulatórios claros, efetivos e transparentes” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004).
- “[...] continuar promovendo a igualdade e a equidade de gênero e os mandatos das Cúpulas das Américas nesta matéria” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 03).
- Promoção de políticas que fortaleçam os sistemas de seguridade social nos países.
- **Implementação de redes de proteção social ou outras modalidades apropriadas para atender aos setores mais vulneráveis de nossas sociedades.**
- Apoio à conclusão bem-sucedida das negociações e pronta aprovação da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

- Apoio à adoção de programas de migração ordenada como fator de desenvolvimento econômico e social, além da cooperação no combate ao tráfico de pessoas, o qual afeta especialmente mulheres e crianças.
- Tomar medidas para combater as piores formas de trabalho infantil.
- Permanecer promovendo o acesso à educação básica de qualidade para todos.
- Incrementar o acesso e a divulgação de informações sobre os sistemas educativos, com o objetivo de melhorar seu desempenho.
- Continuar a implementação do Projeto Regional de Indicadores Educativos, referendada na Terceira Reunião Interamericana de Ministros da Educação, realizada na Cidade do México.
- Dar prosseguimento à formulação de políticas e diretrizes que apoiem as associações de pesquisa públicas e privadas e promovam sua interação com os setores produtivos.
- Aumentar os investimentos na área da ciência e tecnologia, com a participação do setor privado e apoio das organizações multilaterais.
- Ampliar o acesso efetivo e equitativo às tecnologias e à sua transferência.
- Intensificar esforços para incentivar as universidades e instituições superiores de ciência e tecnologia a multiplicarem e potencializarem seus vínculos e a aprofundarem a pesquisa básica e aplicada.
- Proteger a propriedade intelectual.
- Construir uma sociedade da informação enfocada no ser humano, inclusiva e orientada para o desenvolvimento, inspirada nos objetivos de inclusão social, redução da pobreza e progresso, no âmbito de um desenvolvimento econômico e social equilibrado.
- Incentivar preços acessíveis às tecnologias da informação e da comunicação para todos, além de a plena e ativa participação da sociedade civil.
- Ampliar as estratégias de prevenção, atendimento e promoção da saúde, além do investimento nesse âmbito.
- “Facilitar o tratamento acessível do HIV/AIDS com o objetivo de oferecer tratamento anti-retroviral a todos os que dele necessitarem [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).
- “Reforçar os programas de promoção, prevenção, controle e tratamento, continuar desenvolvendo e fortalecendo estratégias de cooperação técnica entre os países da região e aprofundar a cooperação técnica com a Organização Pan-Americana de Saúde, o Banco

Interamericano de Desenvolvimento e outros organismos internacionais [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).

- Manter esforço sustentado para melhorar as condições de vida das populações rurais.
- “Aumentar a cooperação e fortalecer as instituições responsáveis pela coordenação e implementação das ações destinadas a reduzir o impacto dos desastres naturais nas pessoas e seu efeito nos planos nacionais de desenvolvimento [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).
- “[...] coordenar ações imediatas quando a democracia correr perigo em qualquer de nossos países” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).
- Fortalecer os mecanismos de defesa da democracia para desenvolver e promover uma cultura e uma educação para a democracia.
- “[...] intensificar nossos esforços para combater a corrupção e outras práticas não-éticas nos setores público e/ou privado, fortalecendo uma cultura de transparência e uma gestão pública mais eficiente” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “[...] promover a transparência nos processos políticos, na administração das finanças públicas, nas transações governamentais e nos procedimentos de licitações e contratos [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “[...] negar acolhida a funcionários corruptos, àqueles que os corrompem e a seus bens, e cooperar em sua extradição, bem como na recuperação e na restituição dos ativos resultantes da corrupção a seus legítimos proprietários.” Além disso, “[...] aperfeiçoar os mecanismos regionais de assistência jurídica mútua em matéria penal e sua implementação” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “[...] aumentar a transparência das organizações internacionais de que somos membros pelo fortalecimento de seus mecanismos de prestação de contas.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- Promover as condições para que os partidos políticos se desenvolvam de forma autônoma do controle do governo.
- **Promover a formação política e a preparação de líderes**, inclusive mulheres, jovens, indígenas, membros de grupos étnicos e populações marginalizadas.
- Aumento da cooperação no âmbito da Convenção Interamericana contra a Corrupção, através do fortalecimento do seu Mecanismo de Acompanhamento da Convenção de propor medidas específicas para fortalecer esse mecanismo.

- Promover a participação da sociedade civil no processo das Cúpulas das Américas. A sociedade civil deve contribuir, por meio **da participação do cidadão**, para a formulação, execução e avaliação das políticas públicas promovidas pelas diversas ordens ou níveis de governo.
- Promover a modernização do Estado como elemento importante para o fortalecimento da governabilidade democrática e da boa governança.
- Incentivar o uso de novas tecnologias da informação e comunicação nos processos de gestão pública e adotar estratégias que permitam o desenvolvimento do governo eletrônico.
- Dispor de marcos jurídicos e normativos, além das estruturas e condições necessárias para garantir a nossos cidadãos o direito de acesso à informação.
- Lutar contra todas as formas de crime transnacional, dentre os quais o tráfico ilícito de drogas, armas e pessoas.
- Aderir às normas globais contra a lavagem de ativos e contra o financiamento do terrorismo.

Objetivos a serem perseguidos

- 1 – Crescimento econômico com equidade para reduzir a pobreza.
- 2 – Desenvolvimento social.
- 3 – Governabilidade democrática.

## OBJETIVO 1 – CRESCIMENTO ECONÔMICO COM EQUIDADE PARA REDUZIR A POBREZA

### *Premissas norteadoras do objetivo*

- Crescimento econômico sustentado e eqüitativo.
- Atenção e proteção aos grupos sociais mais vulneráveis.
- Participação do setor privado.
- Criação de empregos e a redução da pobreza.
- Benefício das economias em desenvolvimento.
- Políticas macroeconômicas.
- Fortalecimento dos direitos de propriedade.
- Redução da pobreza.

### Definições vinculadas ao objetivo

- Sendo cada país responsável pelo seu próprio desenvolvimento, o cumprimento dessa responsabilidade permite o uso efetivo de recursos nacionais e internacionais para o desenvolvimento e o crescimento econômico e a redução da pobreza.
- O acordo dos Ministros sobre a estrutura e o calendário adotado para a conclusão das negociações da ALCA nos prazos previstos promoverá, com uma maior eficácia, o crescimento econômico, a redução da pobreza, o desenvolvimento e a integração por meio da liberalização do comércio.

## OBJETIVO 2 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL

### Premissas norteadoras do objetivo

- Superação da pobreza, da fome e da desigualdade.
- Promoção da igualdade e da equidade de gênero.
- Desenvolvimento sustentado centrado no ser humano.
- Fortalecimento de sistemas de seguridade social.
- Combate ao trabalho infantil.
- Participação eqüitativa.
- Desenvolvimento econômico e social equilibrado.
- Participação da sociedade civil.
- Melhoria sustentada da agricultura.
- Prosperidade rural.
- Segurança alimentar.

### Definições vinculadas ao objetivo

- “As políticas econômicas e sociais coordenadas e integradas são um requisito para o êxito no combate à desigualdade de oportunidades e à marginalização. [...] essas políticas são pilares fundamentais para edificar uma sociedade mais justa.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- “O trabalho, o emprego e a renda são essenciais para uma política social inclusiva.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- “[...] a atribuição de poderes à mulher, sua participação plena e igualitária no desenvolvimento de nossas sociedades e sua igualdade de oportunidades no exercício da liderança são fundamentais para a redução da pobreza, a promoção da prosperidade econômica e social e o desenvolvimento sustentado centrado no ser humano.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 3).
- “[...] a diversidade de culturas que caracteriza o nosso Hemisfério enriquece imensamente as nossas sociedades [...] o desenvolvimento cultural e a coesão social de nossos países são fortalecidos pelo respeito e valorização de nossa diversidade cultural.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).

- “[...] o respeito pelos direitos e pela dignidade dos trabalhadores é um elemento essencial para se alcançar a redução da pobreza e o desenvolvimento social e econômico sustentado de nossos povos.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).
- “A educação é fator decisivo para o desenvolvimento humano, por incidir na vida política, social, cultural, econômica e democrática de nossas sociedades.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).
- “O aumento das taxas de analfabetismo em muitos países de nossos Hemisfério, é um assunto que requer ação imediata.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).
- “[...] a pesquisa e o desenvolvimento científico e tecnológico desempenham um papel importante na criação e sustentação de economias produtivas.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).
- “[...] a revolução informática gera novas oportunidades para aumentar o acesso ao conhecimento para o desenvolvimento e ampliar a participação equitativa no desenvolvimento sustentado de nossas sociedades, particularmente nas áreas rurais remotas e marginalizadas” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 4).
- A proteção social em matéria de saúde é um dos pilares do desenvolvimento humano.
- A liderança política é essencial para enfrentar o estigma, a discriminação e o temor que dissuadem as pessoas de se deixarem examinar e de acederem ao tratamento e ao atendimento para o HIV/AIDS.
- “[...] assegurar a saúde ambiental das nossas populações constitui um investimento para o bem-estar e a prosperidade de longo prazo” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 5).

### OBJETIVO 3 – GOVERNABILIDADE DEMOCRÁTICA

#### Premissas norteadoras do objetivo

- Fortalecer mecanismos de defesa da democracia.
- Fortalecer as instituições democráticas.
- Fortalecer e respeitar o Estado de Direito.
- Defender os direitos humanos e das liberdades fundamentais.
- Promover a cultura democrática.
- Combater a corrupção.
- Pluralismo político.
- Promover a participação da sociedade civil no processo de Cúpulas das Américas.
- Modernizar o Estado.
- Acessar informações em poder do Estado.

#### Definições vinculadas ao objetivo

- “O fortalecimento e o respeito do Estado de Direito, a defesa dos direitos e das liberdades fundamentais, o progresso econômico, o bem-estar e a justiça social, a transparência e a prestação de contas nos assuntos públicos, a promoção de diversas formas de participação do cidadão e a geração de oportunidades para todos são fundamentais para promover e consolidar a democracia representativa” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “A governabilidade democrática se fortalece pelo diálogo entre todos os setores da sociedade” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “ [...] a corrupção e a impunidade enfraquecem as instituições públicas e privadas, deterioram a moral social, atentam contra o Estado de Direito e distorcem as economias e a atribuição de recursos para o desenvolvimento.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “A Convenção das Nações Unidas contra a corrupção é um valioso instrumento para enfrentar esse flagelo [...]” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).
- “O pluralismo político e partidos políticos sólidos são elementos essenciais da democracia.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 6).

- A sociedade civil deve contribuir, por meio **da participação do cidadão**, para a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas promovidas pelas diversas ordens ou níveis de governo.
- “O acesso à informação em poder do Estado, com o devido respeito às normas constitucionais e legais, incluindo aquelas sobre privacidade e confidencialidade, é condição indispensável para a participação do cidadão e promove o respeito efetivo dos direitos humanos.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 7).
- “A justiça social e a redução da pobreza contribuem para a estabilidade, a democracia e a segurança de nossos Estados e da região. [...] entre as principais causas da instabilidade na região estão a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, que devemos enfrentar de forma integral e urgente.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 7).
- “Os avanços no desenvolvimento econômico e social e o alcance de níveis elevados de equidade por meio de uma boa governança contribuirão para que se avance na estabilidade no Hemisfério, e se aprofunde a dimensão humana de segurança.” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 7).
- “[...] o terrorismo, bem como a proliferação de armas de destruição em massa, constituem graves ameaças à segurança internacional, às instituições, aos valores democráticos dos Estados e ao bem-estar de nossos povos” (OEA, Declaração de Monterrey, 2004, p. 7).

## REFERÊNCIAS

OEA. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (1994). *Declaração de Santiago – Segunda Reunião de Cúpula das Américas* (Monterrey, México). Disponível em: <<http://www.ftaa-alca.org>>. Acesso em: 27 jul. 2004.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)